BRASIL Y AMÉRICA DEL SUR: MIRADAS CRUZADAS

Colección: *El Estado de la Democracia en América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais) y Sergio Fausto (Instituto Fernando Henrique Cardoso).

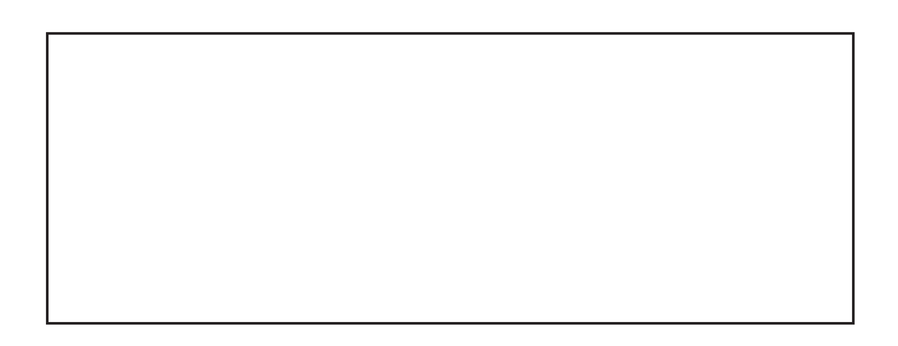
Agradecemos el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y el IDRC a la realización del proyecto de investigación y publicación del libro.

Bernardo Sorj
Sergio Fausto
(Compiladores)

BRASIL Y AMÉRICA DEL SUR: MIRADAS CRUZADAS







Primera edición argentina, 2011

Av. Independencia 1860
1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Telefax: 4381-5708 / 5878

Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*
Diagramación: *Mari Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

EL PAPEL DE BRASIL EN AMÉRICA DEL SUR: ESTRATEGIAS Y PERCEPCIONES MUTUAS

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Introducción

En este trabajo damos continuidad a un texto anterior sobre el impacto de las transformaciones geopolíticas globales en América del Sur, en el cual se argumentaba que la disminución del peso relativo de los Estados Unidos en la región y la ascensión de la importancia de los flujos comerciales y de inversiones con Asia en general y China en particular, estaría redefiniendo el lugar y la visión estratégica de cada país. En este documento avanzamos sobre el tema, focalizando el papel del Brasil en América del Sur, un país llamado, por su creciente peso económico en la región y en el mundo

y el vacío relativo dejado por la pérdida de peso relativo de los Estados Unidos, a ejercer un papel de creciente liderazgo.

Para comprender el lugar del Brasil en América del Sur consideramos que era fundamental llevar en consideración las percepciones y expectativas mutuas. Al igual que en el documento anterior, este texto sintetiza un conjunto de documentos producidos por especialistas[1] discutidos en una reunión con un grupo de trabajo de intelectuales públicos de la región[2]. Muchos de los comentarios recibidos fueron integrados directamente en el texto y otros se encuentan encuadrados en el documento.[3]

El impulso integracionista

En los últimos diez años, las relaciones de Brasil con los otros países de América del Sur han presentado dos características. Por un lado, se observa la atribución de una importancia creciente a la región en el discurso oficial y un conjunto de numerosas iniciativas puntuales del gobierno, algunas de gran expresión política, como la creación de la Unión de las Naciones Sudamericanas. Por otro lado, se identifica un aumento de la presencia de empresas brasileñas en los países vecinos, junto con la intensificación de los flujos comerciales (aunque en términos relativos, se haya observado estabilidad). Tan destacada como esas dos características es la ausencia de una estrategia más clara y ambiciosa de Brasil en relación a su entorno geográfico inmediato.

La atribución de un lugar central a la región en la política externa brasileña es un fenómeno reciente. Spektor la ubica al final de los años 90. El fenómeno tiene una marca de origen. Vale citar el autor: "el concepto de 'América del Sur' tiene que ver menos con las ideas sobre gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común que con un cálculo instrumental basado en consideraciones de autonomía y poder".

En aquel momento, desde la óptica brasileña, la valorización de América del Sur (como área explícitamente diferenciada del resto de América Latina, excluyendo América Central y México) contribuía, principalmente, al objetivo de fortalecer la posición del país en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en medio de dificultades crecientes de integración en el ámbito del Mercosur. Existía allí la percepción de que la integración regional sería funcional para el desempeño de Brasil como *player* global y el pronóstico de una cierta división de influencia del espacio geopolítico y económico con Estados Unidos.

[1] Los textos de los especialistas se encuentran disponibles en www.plataformademocratica.org.

[2] Fernando Henique Cardoso, ex-presidente del Brasil; Carlos de Mesa Gisbert, ex-presidente de Bolivia; Constanza Moreira, senadora de la República Oriental del Uruguay; Edgardo Rivero Marín, ex-vice ministro de la Secretaría General de Gobiernos de Chile; Fausto Alvarado, ex-ministro de Justicia de Perú; Ignacio Walker Prieto, senador y ex-ministro de Relaciones Internacionales de Chile; José Botafogo Gonçalves, ex-ministro de Industria, Comercio y Turismo del Brasil.

[3] Obviamente el contenido de este texto es responsabilidad única de los autores.

Cabe recordar que, entonces, Estados Unidos estaba empeñado en forjar el ALCA en el mismo modelo del NAFTA, acuerdo que a los ojos de Brasil redujo a México a la condición de apéndice de la economía norteamericana. Bajo tal amenaza, el gobierno brasileño percibía en la integración regional, y particularmente en el Mercosur, un sistema de protección y una plataforma para asegurar condiciones que le permitiesen a Brasil realizar sus potencialidades de *global player*. A partir de 2001, con el comienzo de la Ronda de Doha de la OMC, el proceso negociador del ALCA pasó a transcurrir simultáneamente con negociaciones multilaterales. En ese tablero, considerado más favorable por la diplomacia brasileña para extraer mayores concesiones de los países desarrollados en general y de Estados Unidos en particular, Brasil jugaba también con la pieza del liderazgo regional, aunque no exclusivamente.

En relación al ALCA, la estrategia elegida no fue la de negarse a la negociación y denunciar los intentos supuestamente "imperialistas" por detrás de la iniciativa. Brasil se involucró en la negociación y, al mismo tiempo, buscó valerse de ella para movilizar a los países de la región en torno a los intereses brasileños. Éstos consistían, esencialmente, en la preservación de dos activos percibidos como cruciales: la diversidad estructural de la economía brasileña y el espacio para el ejercicio de políticas de desarrollo (espacio que ya se encontraba limitado por los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, recibidos por la OMC, pero que sería aún más restricto en el modelo del ALCA, si éste reflejase el modelo impreso por Estados Unidos al NAFTA).

De lo que fue dicho arriba, importa retener los siguientes puntos, relativos al cambio del rol atribuido a América del Sur por la política externa brasileña al final de los 90. En primer lugar, el cambio sucedió, como percibe acertadamente Spektor, desde la evaluación de que la integración regional debería servir al objetivo prioritario de asegurar aumentos de poder y autonomía a Brasil en su estrategia más amplia de inserción en la economía global y proyección en el sistema internacional. Por definición, la estrategia de "poder regional" no podría, por lo tanto, implicar acuerdos que comprometiesen severamente el grado de autonomía deseado por la estrategia de "poder global". En segundo lugar, nótese que la motivación principal para el cambio fue de naturaleza económica y tuvo un origen externo al espacio sudamericano. Fue el proceso extra-regional del ALCA, una iniciativa de Estados Unidos, que proporcionó el surgimiento de la idea de "América del Sur" —en sustitución de "América Latina"— como un principio orientador de la política externa brasileña. En tercer lugar, obsérvese que la estrategia se organizaba en función de las negociaciones simultáneas en los tableros regional, hemisférico y global. La existencia de procesos negociadores en curso en esos tres tableros obligaba a Brasil a definir una estrategia.

Es claro que consideraciones de naturaleza política y dinámicas endógenas a la región también estuvieron presentes en la valorización de América del Sur. Pero no cabe ninguna duda que el vector principal del cambio fue de naturaleza económica, y que éste fue generado de fuera para dentro y orientado para más allá del espacio sudamericano. Desde la pers-

pectiva brasileña, importaba fortalecerse para que el País enfrentase con mayores chances de éxito los procesos de integración en el plano hemisférico (ALCA) y global (en el ámbito de OMC), que aparecían como ineludibles y exigentes.

El panorama actual: regionalismo pos-liberal y fragmentación de las estrategias nacionales

¿Qué cambió desde entonces? Desde luego que hubo un cambio en las coordenadas generales de los procesos de integración/globalización. En el plano global, la Ronda de Doha de la OMC se paralizó, en medio del recrudecimiento de los sentimientos y, en cierta medida, de las políticas proteccionistas en varios países. El surgimiento de China como gran potencia exportadora de manufacturas modificó profundamente la percepción de las ventajas del libre-comercio, en especial en Estados Unidos. Además, otra cara de la misma moneda, la gran demanda china de materias-primas redujo la importancia de la apertura de los mercados de los países desarrollados, en especial Europa, a las exportaciones de productos agropecuarios, principal punto de la agenda ofensiva de Brasil desde el término de la Ronda Uruguay en la OMC.

El País vio que sus exportaciones de agronegocio se multiplicaron en los últimos diez años, sin que ningún avance real se haya obtenido en las negociaciones multilaterales de comercio. Al mismo tiempo, la creciente penetración de las exportaciones de manufacturados chinos en el mercado doméstico aumentó la presión a favor de que el sector industrial

se protegiera y creó resistencias adicionales, en Brasil, a cualquier trueque con Europa y Estados Unidos en el sentido de cambiar un mayor acceso a los respectivos mercados de consumo de productos agropecuarios por apertura adicional del sector de servicios y de la industria brasileña.

En síntesis, frente a la nueva realidad, marcada por el surgimiento de China, simultáneamente como gran exportadora de manufacturas e importadora de materias-primas, las negociaciones multilaterales de comercio pasaron a tener menor importancia. Ese panorama se acentuó durante la “guerra cambiaria” posterior a la crisis financiera de 2007/2008.

En el ámbito hemisférico, el ALCA fue definitivamente sepultado en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en 2005, dando lugar a acuerdos bilaterales de Estados Unidos con los países centro-americanos y la República Dominicana (CAFTA-DR) y países sudamericanos, como Chile, Perú y Colombia, éste aún pendiente de aprobación por el Congreso norteamericano. Al mismo tiempo, y a despecho de los acuerdos bilaterales, la participación de China en el comercio externo de la región creció en detrimento de los flujos con Estados Unidos (como lo muestra el trabajo reciente de la Cepal *United States, Latin American and Caribean: Highlights of Economy and Trade, March, 2011*).

A nivel regional, hubo fragmentación y polarización de las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos, lo que habría sustraído sustancia al proceso de integración regional, a despecho del activismo político y de la retórica “integracionista” de los jefes de Estado en los últimos diez años. Esta es la visión de varios analistas, expresada

con claridad en el texto de Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios, teniendo en mente que estamos diferenciando entre integración en el sentido lato, de crecimiento de flujos comerciales, económicos, culturales y humanos, de integración formal, de creación de reglas y normas compartidas por un conjunto de países a partir de una decisión política común. En verdad los temas están entrelazados, pues la integración formal en parte refleja y refuerza dinámicas ya existentes de flujos, producto de la expansión comercial y por los procesos de internacionalización de las empresas, pero los coloca en un marco legal. Uno de los objetivos de la integración es permitir que la expansión creada por la dinámica económica sea encausada dentro de un proyecto político común, que refuerce las dimensiones virtuosas y de cooperación, disminuyendo eventuales tensiones asociadas a la presencia creciente de actores externos en las economías nacionales.

En el origen del proceso de fragmentación se encuentra la ascensión al poder, en varios países de la región, comenzando por Venezuela, en 1998, de gobiernos nacionalistas de base popular cuya propia identidad está ligada a la crítica frontal al modelo de apertura a los mercados globales y a la dinámica de integración regional que se afianzó en los años 90.

Se abrió así un clivaje entre los países que se mantuvieron alineados a la orientación de apertura a la economía global y aquellos que buscaron rever o incluso romper con el paradigma anterior. Ese clivaje mayor, sin embargo, no resume las divisiones relevantes en la región. A pesar de una cierta retórica común, el "bloque bolivariano" refleja realidades nacionales muy diferentes. A su vez, en diferentes grados, los

países más asociados a una visión más liberal tampoco renunciaron a la protección de sectores económicos locales y a la búsqueda de mayor autonomía en sus estrategias de inserción internacional. Por eso tiene sentido hablar de fragmentación de las estrategias nacionales de inserción de los países sudamericanos.

La dificultad para generar consensos abarcadores no sería circunstancial, sino intrínseca al regionalismo pos-liberal dominante en la región en los últimos diez años:

> La hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar endógenamente beneficios para el desarrollo, sino que pueden reducir sustancialmente el espacio para la implementación de políticas nacionales 'de desarrollo' y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y equidad. (...) En el caso de la integración sudamericana, el efecto de esa postura de preservación de *policy space* es la resistencia a compartir soberanía económica en áreas donde ese compartir sería necesario para hacer avanzar los objetivos integracionistas (Motta Veiga y Rios).

Las transformaciones globales a que hicimos referencia arriba refuerzan las tendencias centrífugas presentes en América del Sur. Para la mayoría de los países, la región pierde importancia relativa en medio del crecimiento exponencial de los flujos comerciales con Asia. A esos flujos se asocian inversiones directas y disponibilidad de financiamiento, ambos vinculados a la garantía de aprovisionamiento de materia

prima en especial a China. Para los países sudamericanos integrados al ALBA también se abren canales de acceso a crédito, tecnología y armamento junto a otros polos emergentes, como Rusia e Irán.

Brasil en el panorama actual

La fragmentación tiene origen en los procesos sociopolíticos de cada país, pero es reforzada por las alternativas de alianza que se abren en el mundo multipolar en formación. Como argumentamos en un trabajo anterior: “Las dinámicas políticas de los países de América Latina no son, y nunca fueron, un simple subproducto de las transformaciones del sistema mundial y/o de la voluntad y de los intereses de potencias de fuera de la región. (...) Los posibles modelos alternativos de inserción económica y geopolítica en el sistema internacional deben ser entendidos como recursos que son apropiados creativamente por los actores sociales y políticos nacionales, y traducidos en propuestas de gobierno que trasuntan intereses e ideologías de grupos específicos, según características propias de países o grupos de países de la región” (*Transformaciones Geopolíticas Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina, proyecto Plataforma Democrática*, *2010*).

En la nueva configuración política que se diseña en América del Sur en los últimos diez años, Brasil ocupa un lugar singular. Volvamos al comienzo del período. Por un lado, el País representaba un caso exitoso de reformas estructurales e

integración global, con respaldo en la sociedad, si no generalizado, al menos suficientemente sólido para impedir un cambio fundamental en el camino seguido a partir del comienzo de los años 90. Por otro, pasaba a ser gobernado por un gobierno cuyo partido mayoritario, al que pertenecía el presidente de la República, se había colocado, cuando estaba en la oposición, en un antagonismo frontal a las reformas estructurales y a la estrategia de inserción global del gobierno anterior. Si el primer factor lo aproximaba a los países de la región adherentes, en grandes líneas, a modelos de desarrollo e inserción externa basados en economías de mercado y regímenes democráticos representativos, el segundo lo acercaba a gobiernos, partidos y movimientos sociales que buscaban romper con ese modelo en otros países de la región.

El gobierno Lula buscó situarse en una franja propia. Mantuvo las líneas generales de la orientación del gobierno anterior —en especial en la gestión de la política macroeconómica— y no asumió una postura de antagonismo en relación a Estados Unidos. Sin embargo, mostró simpatía por gobiernos y liderazgos políticos contrarios a la “integración neoliberal”. En más de una ocasión, la simpatía se tradujo en manifestación pública de preferencia del gobierno y del presidente brasileño por uno de los candidatos en los procesos electorales en países vecinos. Además, el gobierno Lula reforzó el peso de las empresas estatales y de algunos grupos nacionales privados en las políticas de desarrollo e inserción externa. En la región, esos dos actores responden por gran parte de la expansión de las inversiones directas brasileñas. Tal expansión contó con apoyo financiero del BNDES.

De ese modo, cuando se habla que la dimensión política pasó a tener precedencia sobre la dimensión económica en las relaciones de Brasil con la región, en el período más reciente, se alude a dos procesos que no son necesariamente convergentes: por un lado, se tiene la manifestación explícita de preferencias y simpatías políticas por candidatos, partidos y gobiernos "de izquierda"; por otro, se verifica la promoción directa o indirecta del aumento de la presencia de empresas brasileñas en los países vecinos no por asociación, sino por adquisición de empresas locales y/o el aprovechamiento de oportunidades de explotación de recursos naturales, en este caso en sectores, digamos así, "intensivos en gobierno", o sea, empresas públicas o privadas que cuentan con apoyo estatal, tanto político como de recursos financieros.

Se trata de un movimiento de desborde de la economía brasileña, impulsado por la dinámica global de valoración de los *commodities* y respaldado por el apoyo del Estado nacional. La valorización de los *commodities* al mismo tiempo impulsa la internacionalización de las empresas brasileñas en sectores intensivos en recuros naturales y presiona otras empresas industriales del País a buscar ambientes de menor costo para sortear desafíos de competitividad agudizados por la apreciación del tipo de cambio. Movimiento similar en busca de nuevos mercados se advierte también en el sector financiero con la creciente internacionalización de los bancos brasileños, tanto de los privados como del estatal Banco do Brasil.

Si el desborde es bien real, la simpatía política por gobiernos vecinos no se traduce en un compromiso efectivo de financiamiento de proyectos orientados por una visión integrada del desarrollo de la región. Son ilustrativos de esa afirmación la proporción ínfima de recursos asignados por Brasil al *Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)* y las restricciones impuestas en los financiamientos del BNDES, en obras realizadas fuera del País, a la contratación de proveedores locales.

No han faltado, sin embargo, gestos de "generosidad" frente a situaciones adversas. Cierta o equivocadamente, así fue interpretada, en Brasil, la reacción "comprensiva" del gobierno Lula a la ocupación de las refinerías de Petrobras en Bolivia y a la renegociación, bajo intensa escenificación nacionalista, de los contratos de explotación de petróleo y gas en aquel país. La misma actitud e interpretaciones prevalecieron en ocasión de las concesiones hechas al gobierno de Paraguay, cuando éste, también en nombre del rescate de la soberanía y del desarrollo nacional, presionó por la renegociación de los términos del Tratado de Itaipú.

Es posible identificar, pues, cuatro componentes que marcan la política externa brasileña para la región, en el período más reciente: la simpatía política manifestada por gobiernos y liderazgos políticos "de izquierda"; la "generosidad" puntual en reacción a situaciones adversas y presiones hechas en nombre de la soberanía y del derecho al desarrollo nacional de los países más pobres; el bajo compromiso de recursos financieros e institucionales en mecanismos y proyectos supranacionales; y la promoción de la inversión brasileña directa en sectores políticamente sensibles a los sentimientos nacionalistas locales.

La combinación de esos cuatro componentes no parece constituir una estrategia de largo alcance. Ella no se muestra capaz de obtener suficiente respaldo en la sociedad brasileña ni la aquiescencia de los países vecinos. Aún en la hipótesis, aparentemente probable en el gobierno de Dilma Roussef, de la reducción de las manifestaciones de simpatía a gobiernos y preferencia por liderazgos políticos en los países vecinos, resta el problema de que los actos esporádicos de "generosidad" hacia países más pobres, como Bolivia y Paraguay, son percibidos como concesiones desnecesarias en Brasil, en tanto que en los países supuesta o efectivamente beneficiados son tenidos como insuficientes. Guardadas las diferencias, lo mismo se aplica a la actitud de "paciencia estratégica", tal como se caracteriza la postura brasileña en relación a los problemas en las relaciones comerciales con Argentina.

A medida que se expandan las inversiones brasileñas directas en la región, tendencia que parece "natural", el riesgo de tensiones políticas tiende a crecer y no a disminuir. Además, estas tensiones resultantes no parecen encontrar en las instituciones supranacionales forjadas en el período, los mecanismos adecuados para su resolución. La Unasur no tiene las atribuciones ni dispone de los instrumentos formales para definir reglas de juego estables para los flujos de comercio e inversión intra-regionales. Más aptos, a esos efectos, serían el Mercosur y la Comunidad Andina. Estos, sin embargo, perdieron fuerza en el mismo proceso que llevó a la creación de la Unasur.

Asimetrías

Los participantes enfatizaron el problema de las asimetrías entre los diversos países de la región, sea en términos de dimensiones de los mercados nacionales, del nivel de desarrollo económico o de las capacidades estatales de apoyar el sector privado. Particularmente en países menores —sobre todo en aquellos que además de menores, se sienten históricamente perdedores en relación al Brasil (especialmente Bolivia, pero también Paraguay)— esas asimetrías generan, naturalmente, tendencias a interpretar como imperialista la expansión económica brasileira en la región. Del lado brasileño, en contraste, hay actores sociales que consideran la actitud de parte del gobierno del Brasil, como complaciente frente a agresiones de algunos vecinos a las reglas establecidas para el comercio y las inversiones, sea en el ámbito del Mercosur, sea en lo que se refiere a contratos con empresas brasileñas operando en esos países. En este ambiente, se advierte un proceso de pérdida de confianza de los agentes económicos en los marcos legales de algunos países de la región, lo que fortalece la tendencia de algunas empresas a utilizar la mediación y el apoyo político *ad hoc* para viabilizar o expandir sus negocios en la región.

Perspectivas de la Integración Sudamericana: dos hipótesis irreales

La organización del espacio sudamericano con bases institucionales y económicas más sólidas pasa fundamentalmente

por Brasil. En tesis, hay dos hipótesis extremas para que se concrete un proceso de esa naturaleza. Una de ellas es la de que el creciente poder de atracción —poder *hard*, por el dinamismo de su economía, y poder *soft*, por la estabilidad y éxito, en términos comparativos, de sus instituciones y políticas— de confirmarse, llevaría al País a tornarse el principal referente económico y político de los países de la región. Spektor sugiere esta hipótesis: "Durante generaciones, los principales estrategas (de la política externa brasileña) creían que el mecanismo de poder dominante en América del Sur era el equilibrio de poder. O sea, frente a un Brasil asertivo, se esperaba que los vecinos buscasen formar una coalición anti-hegemónica. (...). La idea de que el peso relativo de Brasil atrae (no aleja) a los vecinos es relativamente nueva y revela una interpretación sobre el funcionamiento del poder en la región que valoriza una dinámica que la literatura especializada denomina *bandwagoning*". La otra hipótesis es la de que Brasil asumiese, *mutatis mutandis*, un rol semejante al de Alemania en el proceso de integración de Europa, liderando un efectivo proceso integracionista.

Se observan en la región, señales que parecen apuntar en la dirección de una dinámica de tipo "bandwagoning". Es significativo, a propósito, el siguiente tramo extraído del texto de Juan Tokantlian y Roberto Russell para este proyecto: "Este proceso ha llevado a la conformación de una percepción generalizada en la Argentina que define a Brasil como país 'inevitable', con un sesgo negativo y por lo general pesimista, o como país 'indispensable', con una visión positiva y esperanzada en un proyecto común. Esta percepción, en sus dos vertientes, es relativamente independiente de la marcha del Mercosur, que sigue contando con un gran apoyo retórico por parte del gobierno y de una visión favorable en la población en general. La idea de Brasil como país necesario puede aceptarse con resignación, disgusto o alegría, como una oportunidad o una condena, pero no tiene mayores fisuras". Aún a favor de la hipótesis en cuestión se puede mencionar la intensa y positiva utilización del "modelo brasileño", en general, y del gobierno Lula, en particular, como referencia política en las recientes elecciones presidenciales en Perú.

No obstante, el escenario de avances de la integración sudamericana por la fuerza de arrastre y atracción de Brasil parece remoto. La hipótesis subyacente no tiene en cuenta elementos fundamentales de la realidad: el peso de la historia; el enraizamiento profundo de las soberanías y de las identidades nacionales en la región; las tensiones inherentes a la integración entre países con poderes estatales y económicos tan asimétricos. Los mismos autores citados en el parágrafo anterior advierten inmediatamente: "(la) expansión brasileña en la actividad productiva y comercial argentina genera como en los dos casos citados, percepciones variadas y una inquietud común que renueva percepciones ya vigentes en la década de 1960 sobre el peligro de la excesiva dependencia Argentina de Brasil". En los países menos desarrollados de la región, típicamente Bolivia y Paraguay, la reacción al peligro de una dependencia económica percibida como excesiva en relación a Brasil se convierte en temor y resistencia al "subimperialismo brasileño". En su texto, Carlos Mesa señala que, desde el acuerdo que llevó a la incorporación de Acre al terri-

torio brasileño, “la tesis del ‘sub-imperialismo’ brasileño quedó fuertemente anclada en la interpretación boliviana de nuestras relaciones con el vecino del este”. La preocupación con la excesiva dependencia de Brasil es, hasta hoy, un tema central para los representantes de la izquierda y del nacionalismo en Bolivia, señala el ex-presidente de aquel país.

Los vecinos se perciben a sí mismos enfrentados no sólo con empresas brasileñas, sino también con el Estado brasileño, o mejor, con una poderosa alianza entre aquéllas y éste. La percepción tiene fundamento en la realidad: tanto o más asimétricas que las economías son las capacidades estatales de apoyo a la actividad empresarial presentes en Brasil y en los países de la región. Las iniciativas puntuales del gobierno brasileño en el sentido de mostrar solidaridad con los anhelos de desarrollo de los países vecinos se han revelado insuficientes para disolver los temores en relación a las pretensiones “sub-imperialistas” de Brasil.

En entrevista reciente al periódico brasileño “*Valor Econômico*”, edición del 14 de junio de 2011, el presidente de la Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, cuando le preguntaron si no había exceso de protección a la industria argentina, se declaró así: “El BNDES presta para las empresas brasileñas el equivalente a todo el crédito disponible en la economía argentina. (...) Imagine el día en que el industrial argentino pueda salir del Banco de la Nación con financiamiento para abrir una fábrica en Brasil. Cuando llegue ese día, podremos bajar la guardia”.

Vale resaltar otro elemento presente en la percepción de los vecinos, sobre todo en los países del Mercosur. En la misma entrevista, nuevamente indagado sobre el exceso de protección a la industria argentina, Mendiguren hace referencia a una serie de medidas discrecionales adoptadas por Brasil para impedir el ingreso de productos importados de Argentina. Se suman, por lo tanto, dos elementos negativos en la percepción en relación a Brasil: el recelo de la “conquista económica”, por la vía de las exportaciones y de la inversión directa, recelo que en el caso de los países más pobres moviliza sentimientos “anti-imperialistas”, aumentado por el resentimiento en relación a la discrecionalidad en el tratamiento de las importaciones.

Importa notar que esos elementos están virtualmente ausentes de la percepción media de las élites brasileñas en lo que refiere a las relaciones del País con la región. Al contrario, tiende a prevalecer la percepción justamente opuesta. O sea, la de que Brasil, el gobierno brasileño, es excesivamente concesivo y tontamente generoso con los vecinos. Significativo, en relación a eso, es el hecho de que la idea de hacer al Mercosur retroceder a la condición de área de libre comercio, encuentre resonancia y aún apoyo en una parte importante del empresariado industrial brasileño.

A la luz de lo que fue dicho en los parágrafos anteriores, es claro por qué es remoto, también, para decir lo mínimo, el escenario en que Brasil asumiría, en la región, un papel semejante al que Alemania asumió en el proceso de construcción de la Unión Europea. La falta de apoyo interno para eso se agrava por la dificultad de varios países de la región en comprometerse en estrategias cooperativas que suponen cierta previsibilidad en la conducción de las políticas públicas y/o el sacrificio de sectores económicos.

Finalmente, cabe volver un paso atrás para agregar todavía un punto al argumento sobre el irrealismo de que la integración regional se pueda hacer en la estela de un proceso casi natural de gravitación creciente de los países vecinos en torno de Brasil.

La verdad es que el "gigante sudamericano" no es central, de la misma forma, para todos los países de la región. Él lo es, de hecho, para los países atlánticos del Cono Sur, incluidos Bolivia y Paraguay[4]. Pero no lo es para los países de la costa pacífica del continente. Ricardo Gamboa, en su texto para este proyecto, es definitivo en ese aspecto: "Chile no variará sustantivamente su estrategia de política exterior, lo que significa que no adoptará una posición que implique un acoplamiento incondicional a Brasil en su nuevo (pretendido) rol de líder regional y de *global player*."

Eduardo Pastrana, en el texto que trata de la percepción sobre Brasil en Colombia, aunque resalte la mayor aproximación señalizada por Juan Manuel Santos, muestra la preocupación del país vecino en proteger sectores económicos y construir alternativas al liderazgo brasileño en la región: "La ruta 'TLC con EE.UU. y con la UE' empezó a demarcar una nueva apuesta de integración triangular por fuera de los bloques regionales, entre Colombia, Chile y Perú, en el llamado Arco Pacífico Latinoamericano, al que se podría sumar a

[4] Aunque no sean países atlánticos, en sentido estricto, Paraguay, históricamente, y Bolivia, a partir del desarrollo de sus tierras bajas, en especial de Santa Cruz de la Sierra, en la segunda mitad del Siglo XX, han orientado sus economías hacia el Atlántico.

México como socio común. Dicho proyecto, prevé también la integración de sus bolsas de valores en el sistema de información MILA (Mercados Integrados Latinoamericanos), como alternativa colectiva al liderazgo económico brasilero. La última etapa de dicho proceso ha sido la firma del 'Acuerdo Pacífico', celebrado entre Colombia, Chile, Perú y México en Lima el 28 de abril de 2011".

De la lectura del texto de Edmundo González Urrutia, se concluye, en la misma línea, que Venezuela no ve en Brasil un liderazgo regional inevitable. Eso es bien claro en el proyecto del gobierno Chávez. Pero tampoco deja de estar presente en los sectores de la oposición, que critican al actual presidente venezolano por "concesiones excesivas" a Brasil —desde luego que el empresariado de aquel país, o lo que restó del mismo, no ve con entusiasmo la incorporación en el Mercosur— y anhelan por relaciones mejores y más intensas con Estados Unidos.

Como ven al Brasil los otros países

Los participantes recordaron la dificultad de los países vecinos de comprender la política brasilera hacia la región. En este sentido se recordó que si bien el peso económico del Brasil es incuestionable, por otro lado el país posee un ingreso per capita que no es el más alto de América del Sur y que enfrenta enormes desafíos sociales internos que limitan políticamente sus posibilidades de apoyo a los vecinos. Igualmente, se mencionó la "opacidad" que tiene para los vecinos

la política exterior brasileña, en especial en el ámbito económico, si bien también se mencionó el resurgimiento de un cierto grado de desconfianza en Argentina en relación a los propósitos del programa nuclear brasileño, en particular relacionados al acercamiento de Brasil a Irán y las señales de una alianza militar estratégica entre Brasil y Francia. Del lado brasileño se indicó que esta opacidad, por lo menos en relación a temas como el apoyo con recursos públicos a la actuación de las grandes empresas brasileñas en el exterior, también es opaca para los brasileños, y que lo que parece como una política de ambigüedad, en realidad refleja las dificultades internas de definir claramente el nuevo papel del Brasil en la región y en el mundo.

La integración posible y el rol de Brasil

En Brasil falta un consenso que respalde una política más articulada para la región. Eso, a despecho de que estudios recientes revelaron que América del Sur figura en más de la mitad de las cuestiones consideradas prioritarias para Brasil entre miembros de la llamada "comunidad de la política externa" (Amaury de Souza, 2009).

Existe, sí, un consenso mínimo, cuya piedra angular es la estabilidad política de la región. En torno de ese objetivo, Spektor apunta la disposición creciente de Brasil para invertir en la institucionalización de reglas de juego y mecanismos institucionales de naturaleza regional. Por detrás de esa disposición creciente, señala, habría una preocupación con un protagonismo norteamericano indeseable en la eventual resolución de conflictos que pusiesen en riesgo la estabilidad de la región. Es un factor de orden extra-regional que impulsaría al gobierno brasileño a una inversión institucional mayor en mecanismos supranacionales en la región, aunque estén también presentes otras consideraciones importantes, como la necesidad de mayor control de las fronteras frente al desarrollo de redes criminales.

Sea como sea, cabe aclarar que, aún en el área de la seguridad y de la resolución de conflictos políticos, Brasil ha asumido un papel menos destacado del que sugeriría su peso económico en la región. También en esa área, además de dificultades operacionales, se identifican controversias internas no resueltas. Bastan dos ejemplos para ilustrar ese punto. Dentro de la nueva agenda de temas de seguridad, resta definir la política de Brasil en relación al impacto del tráfico de drogas originado por la producción de cocaína en países vecinos. En el ámbito político, está lejos de haber consenso en torno a la importancia práctica que el tema de la democracia debe tener en las relaciones entre los Estados de la región.

De hecho, de modo general, se puede decir que entre los actores que tienen influencia en la política externa brasileña, en lugar de mayor convergencia, se ha observado mayor divergencia en relación a cuál deba ser la política externa brasileña para la región.

Crece entre sectores del empresariado no-industrial y de la opinión pública informada, la percepción de que la inte-

gración regional pueda ser innecesaria, en la mejor de las hipótesis, para la realización de las ambiciones globales del País y, en la peor, perjudicial, si implicara concesiones “excesivas” a los vecinos. Motta Veiga y Rios observan que la prioridad atribuida por Brasil a la región “no generó los resultados esperados por la diplomacia brasileña en términos de apoyo inmediato y automático al liderazgo de Brasil en asuntos globales”. De hecho, en los últimos diez años, son varios los ejemplos de países sudamericanos que no respaldaron candidaturas brasileñas a puestos de comando en instituciones internacionales, se resistieron al liderazgo de Brasil en foros multilaterales de negociación y/o criticaron iniciativas evaluadas, por el gobierno brasileño, como importantes para la proyección de Brasil en el sistema internacional.

Motta Veiga y Sandra Rios perciben con preocupación la tendencia a ver la integración regional como un elemento accesorio de la política externa brasileña, “a la luz de los intereses crecientemente diversificados del país, en términos geográficos”.

A nuestro modo de ver están acertados al apuntar la miopía presente en esa visión. Vale la pena citarlos por extenso:

> El problema es que esta visión —que se apoya en evoluciones estructurales incuestionables— puede llevar a una postura de relativa indiferencia de Brasil frente a la evolución de la región. Si tal cosa ocurriera, de cierta forma convergiría con la posición de paciencia estratégica y de complacencia frente a la parálisis de la agenda económica de cooperación e integración que caracteriza al gobierno Lula. De ambas posturas tiende a surgir una estrategia reactiva en que Brasil responde —con mayor o menor complacencia, según la posición— a acciones e iniciativas de otros países de la región.

Ciertamente el ambiente político de la región y la diversificación geográfica de los intereses de Brasil no estimulan la concesión de prioridad a la región en el ámbito de la política económica externa del país. Se puede cuestionar legítimamente, sin embargo, si políticas reactivas y posturas de indiferencia son sustentables y/o deseables, desde el punto de vista de los intereses económicos brasileños. Este argumento se sustenta en dos constataciones.

La primera se refiere a la densificación de las relaciones económicas de Brasil con su región de entorno, observada en las dos últimas décadas. Los intereses brasileños en América del Sur son hoy variados y crecientes, involucrando intereses y actores diversificados: la región absorbe cerca del 20% de las exportaciones brasileñas y es un destino importante para las manufacturas; las inversiones de empresas brasileñas han aumentado de forma expresiva en los últimos años, expandiéndose los flujos migratorios intra-regionales que tienen Brasil como origen y como destino. Además, existe un potencial importante de cooperación e integración en temas como energía, infra-estructura, en tanto la cuestión ambiental y climática, el papel de la Amazonia y la expansión del ilícito transaccional, constituyen temas de interés compartido entre Brasil y varios de sus vecinos.

La segunda se refiere a los cambios en la geografía económica mundial con el surgimiento de China y a sus impactos sobre los sectores productivos de los países sudamericanos, que agregan complejidad a la agenda brasileña en la región. Los productos industriales brasileños vienen perdiendo espacio en relación a los competidores asiáticos en los países de América del Sur. Ese riesgo es agravado por la negociación de acuerdos comerciales entre algunos países de la región con países asiáticos.

Como Brasil prioriza proyectos de cooperación de carácter político, en el plano regional, y su agenda económica tiende a diversificarse geográficamente fuera de la región, la perspectiva de una evolución inercial que lleve a la reducción gradual del peso de América del Sur en la agenda de política externa del país parece hoy bastante realista.

Mirando hacia el futuro

Más allá de los problemas específicos a ser superados, el problema principal de la región es que se instaló una crisis de confianza sobre el proceso de integración, y que la tarea inmediata es reconstruir esta confianza a través de medidas menos ambiciosas y por lo tanto realizables. Los participantes insistieron en que el liderazgo de Brasil no es una cuestión de elección. Por el tamaño de su territorio y de su economía, Brasil está condenado a tener un papel de liderazgo. Esta tendencia se acentúa con el declinio relativo de

Argentina, que pudiera servir de contrapeso al liderazgo brasileño, y con la pérdida de influyencia de Estados Unidos en la región. La imagen de un participante fue la de un gigante que se despertó y sus movimientos podrán lastimar a los vecinos, provocando resentimiento, caso no sepa generar una dinámica de suma positiva en la región. De Brasil se espera un papel de liderazgo a nivel internacional y regional que, sin dejar de lado los intereses legítimos del país, también represente los intereses del conjunto de los países de la región. Hasta el momento, prevalece la percepción de que Brasil no consulta los otros países de la región en sus movimientos globales. A nivel regional, se espera del Brasil que contribuya con políticas que indiquen un mayor compromiso con los países vecinos, no solamente en lo que se refiere a temas económicos (comercio e inversiones) sino que también en temas como el de la absorción de imigrantes. De modo general, hay un expectativa de que Brasil actúe de modo a inducir la creación de reglas estables en la región, sentimiento particularmente fuerte en Chile.

Conclusiones

Para concluir, cabe preguntar qué factores podrían cambiar la tendencia identificada por los autores. Una posibilidad es que la pérdida, ya en curso, de porciones de los mercados sudamericanos de manufacturados frente a China, al acentuarse cree incentivos suficientemente fuertes para que Brasil destine mayores recursos diplomáticos y financieros con

el objetivo de preservar esos mercados esenciales para la sobrevivencia de su industria. Esa estrategia implicaría, desde luego, mayores esfuerzos en el sentido de complementación productiva, desde una óptica regional. Sucede que el avance chino en el mercado de manufacturados de la región, contracara de la importación creciente de materias-primas, no es percibida de igual modo en los países de la región. Con excepción parcial de Argentina, no existe sector industrial significativo a preservar. Además, para nuestros vecinos las inversiones de los países asiáticos representan una forma de diversificación, reduciendo la dependencia en relación a Brasil. Por lo tanto, es restringida la capacidad brasileña de desarrollar estrategias regionales para enfrentar la influencia de China.

Otra posibilidad descansa en las potencialidades de cooperación en el área de la producción y exportación de alimentos y desarrollo tecnológico asociado a esa área y también en el caso de la producción de energía. Hay que reconocer, sin embargo, que, si es verdad que esas potencialidades existen, los procesos reales, fuertemente determinados por situaciones políticas y económicas domésticas, no apuntan en esa dirección.

Al mismo tiempo América del Sur es central para el Brasil pues el principal espacio de sus intereses soberanos, no sólo por razones económicas, pero también geopolíticas, en las cuales cuenta una frontera con la casi totalidad de los países de la región (excluidos Chile y Ecuador) y varios recursos naturales compartidos. En este contexto, tal vez sea más realista adoptar una postura más sobria sugerida por Rubens

Ricupero en texto publicado en 2009 (*La Siempre Anunciada y Cada Vez Más Improbable Integración, 2009*). Él argumenta que son de larga duración los procesos sociopolíticos que están en la base de los impases verificados en la integración sudamericana. Frente a ese panorama, propone "analizar alternativas de una integración más limitada, compatibles con el proceso de división y divergencia que caracteriza hoy a la región. Frente a la falta de convergencia de valores, fines y medios entre los países, es mejor renunciar a la integración ambiciosa, aunque inalcanzable, y contentarnos con una integración viable, a pesar de ser modesta".

Quizás la realidad de hoy autorice a una apuesta un poco más optimista que la sugerida por Ricupero. Creemos que la integración regional sustentada en sólidas bases institucionales comunes no debería ser abandonada como aspiración. Aunque represente una ambición posiblemente irrealizable en el futuro previsible, ella propicia una narrativa regional en torno a la cual los líderes sudamericanos pueden coordinar esfuerzos que resulten en avances parciales del proceso de integración, principal, pero no exclusivamente, en áreas críticas como la infraestructura, la seguridad contra las varias formas de ilícito y la gestión del medio ambiente, además de evitar retrocesos en la apertura comercial entre los países de la región y arbitrariedades contra la inversión extranjera inter-regional.

La construcción de esa narrativa regional, de ese imaginario común, que es más un horizonte, siempre huidizo, que un punto de partida, no puede desistir de la afirmación de valores e intereses comunes y rechazar la vieja

retórica de que la región es víctima de la Historia en general, y de Estados Unidos, en particular; o de que su redención supone la retomada del proyecto de la "Patria Grande" de Simón Bolívar, mito que desde luego excluye a Brasil y no considera las diversas historias nacionales de la antigua América hispánica.

Desde ese punto de vista, Brasil tiene una gran contribución para hacer al proceso de integración en sentido lato, no sólo por los mayores recursos financieros e institucionales de que dispone, sino también por el poder suave que consiguió, dentro y fuera de la región. Ese poder proviene del hecho que el País se ha mostrado capaz, internamente, de hacer de la democracia y de la reducción de la pobreza y de la desigualdad, dos procesos que se refuerzan mutuamente y, externamente, de moderar conflictos y liderar iniciativas de cooperación entre Estados.

BOLIVIA Y BRASIL: LOS MEANDROS DEL CAMINO

Carlos D. Mesa Gisbert

Vocación al Pacífico y vocación al Atlántico

Bolivia, por su particular ubicación en América del Sur, tiene dos grandes fuerzas que la condicionan, la de su vocación por el Pacífico y la de su vocación por el Atlántico. Históricamente el Pacífico ha dominado su destino, en la medida en que las principales culturas prehispánicas que la constituyeron como nación se desarrollaron en las alturas de su área occidental, entre dos ramales de la cordillera de Los Andes. Baste mencionar a Tiahuanacu y a los Incas, cuyas vinculaciones políticas y económicas se volcaron a la cuenca del Pacífico de la que llegaron varios de sus propios habitantes. Esa misma lógica se siguió en el periodo colonial con la creación

de la Audiencia de Charcas, cuya capital fue la ciudad de La Plata (hoy Sucre) y su faro económico, Potosí. La plata potosina salió durante tres siglos hacia España por puertos del Pacífico, particularmente Arica.

Sobre ese escenario se creó la República que construyó su infraestructura de transportes, precaria por cierto, y especialmente sus primeros ferrocarriles mirando al Pacífico como natural zona de exportación de sus principales productos (un 80% minería).

Pero por otro lado, hay factores que marcaron una creciente tendencia boliviana hacia el Atlántico, primero por la existencia de culturas de los llanos (sobre todo amazónicas) que, hoy se sabe, tenían elementos muy importantes de desarrollo, luego por el gran experimento de las Misiones de Mojos y Chiquitos llevado a cabo por los jesuitas, que estructuró un espacio y un *hinterland* de gran importancia en la región, que logró afirmar la soberanía boliviana sobre esa región a la que el área andina le dio la espalda por mucho tiempo.

La pérdida de la salida al Océano Pacífico como resultado de la guerra con Chile en 1879 y finalmente, el desarrollo espectacular del oriente boliviano, particularmente Santa Cruz, en la segunda mitad del siglo XX, fueron factores determinantes para este giro de la "natural" vocación al Pacífico que había tenido Bolivia durante tantos siglos. Como consecuencia de esos cambios, la producción agroindustrial cruceña, sumada a la importancia decisiva del gas, volcaron a una parte muy significativa del país hacia el Atlántico y la Cuenca del Plata. La búsqueda boliviana de una salida al Atlántico por el río Paraguay fue por eso crucial, lo que también explica en parte la Guerra del Chaco que sostuvo con el Paraguay (1932-1935).

Bolivia y Brasil: Las turbulencias del pasado

Para entender las actuales relaciones entre Bolivia y Brasil es imprescindible referir someramente los antecedentes históricos que han vinculado o separado, respectivamente a ambos países.

El primer hecho del periodo posterior a la independencia de Bolivia se produjo en el mismo año del nacimiento de la República; 1825, cuando se produjo una invasión brasileña a la provincia de Chiquitos a nombre de la máxima autoridad de Matto Grosso. Tropas brasileñas comandadas por Manuel José de Araujo e Silva ocuparon un amplio espacio de un territorio que pretendía la anexión de esa provincia al imperio del Brasil. El amago duró pocos meses y culminó con la retirada de las tropas de Araujo ante la amenaza del Mariscal Sucre de actuar militarmente contra los invasores.

Este hecho puso en evidencia un conflicto referido a la delimitación de fronteras de la nueva nación con el Brasil. La tesis boliviana se apoyaba en el tratado de 1777 firmado entre Portugal y España como referente para resolver los problemas de límites entre ambos países. Brasil en cambio, defendía el valor del *Uti Possidetis* como marco de referencia. Sobra decir que ambas posiciones reivindicaban

territorios mayores para cada nación, según el principio invocado.

La situación de indefinición se mantuvo inalterable con varias misiones bilaterales que no lograron un acuerdo hasta 1867. En ese año, siendo presidente de Bolivia Mariano Melgarejo y emperador del Brasil Pedro II, se firmó un tratado de límites entre ambos Estados. El acuerdo que se firmó sobre las premisas brasileñas y no sobre el Tratado de 1777, significó una cesión boliviana de un territorio de más de 100.000 km^2 en la región del río Madera. Esta percepción fue incluso reflejada en las intervenciones de parlamentarios en el Congreso brasileño que ratificó el acuerdo que celebraron un documento que superaba sus expectativas más optimistas. A cambio, Bolivia recibió la concesión de libre navegabilidad por los ríos brasileños ¡por seis años! La ratificación del tratado por el Congreso boliviano conllevó el exilio de muchos parlamentarios y la presión directa del Poder Ejecutivo sobre el Congreso.

A partir de este hecho histórico, importantes sectores intelectuales y políticos bolivianos consideraron que el tratado era el producto de una política imperialista brasileña, lo que dejó siempre una gran susceptibilidad en una relación bilateral que se complicó mucho más con la guerra del Acre.

En 1899 se produjo un levantamiento aparentemente secesionista en Puerto Acre, más de doscientos kilómetros al norte del actual límite fronterizo entre el estado Acre del Brasil y el departamento de Pando de Bolivia. La motivación era muy evidente, el auge de la explotación de la goma en la región. Primero fue el español Luís Gálvez (1899) y luego Plácido de Castro (1902). Ambos declararon un estado independiente denominado Acre. El conflicto se prolongó hasta 1903 y muy pronto el Brasil puso en evidencia su interés real en tan vasta extensión, respaldando a los secesionistas. Brasil apoyó a de Castro abiertamente y sus tropas tomaron Puerto Acre alegando que un consorcio internacional al que Bolivia le había concedido derechos de explotación de su territorio, violaba las "reglas de soberanía sudamericanas". Se produjeron varias batallas a lo largo de ese tiempo, lo que incluyó la presencia del presidente boliviano José Manuel Pando en el campo de batalla. Cuando la situación bélica estaba en un relativo *status quo*, Brasil expresó su decisión de una intervención militar total. La amenaza provocó la firma del Tratado de Petrópolis en 1903, en el que Bolivia cedía prácticamente la totalidad del territorio del Acre. La compensación fue un resarcimiento pecuniario y el compromiso de la construcción de un ferrocarril que permitiera superar la barrera de las cachuelas en el acceso al principal afluente del Amazonas en la región, el río Madera.

Este hecho ratificó que el poder objetivo del Brasil fue utilizado en contra de Bolivia y le cercenó un espacio geográfico gigantesco, primero más de 100.000 km^2 (1867), luego como resultado de la guerra, 190.000 km^2 más, el equivalente a más del 25% del total del actual territorio boliviano.

La tesis del "subimperialismo" brasileño quedó fuertemente anclada en la lectura boliviana de nuestras relaciones con el vecino del este.

En el otro lado de la medalla, se hicieron esfuerzos por una relación fluida y positiva entre ambos. El ferrocarril comprometido en el tratado de 1903 no se culminó, pero por una serie de acuerdos posteriores que incluyeron una referencia a los compromisos brasileños pendientes derivados de Petrópolis, se construyó el ferrocarril Corumbá-Santa Cruz (más de 500 kms.) que fue inaugurado en 1958. En su momento fue la obra de integración más importante emprendida por ambas naciones.

En la segunda mitad del siglo XX, una de las obsesiones bolivianas fue la exportación de gas al Brasil en virtud del éxito económico de la venta de gas a la Argentina (iniciado en 1972) y dada la voracidad del mercado de consumo paulista, que permitiría importantes ingresos a Bolivia. Efectivizar el proyecto fue arduo, largo y complejo, se inició en 1974 con la primera carta de intenciones entre los presidentes militares Banzer y Geisel. Durante mucho tiempo representantes de la izquierda y el nacionalismo boliviano se opusieron radicalmente a ese acuerdo, considerando que era una forma de atar a Bolivia y hacerla demasiado dependiente del Brasil. Pero el descubrimiento de importantes reservas gasíferas en el periodo 1996-2000 permitió finalmente hacer realidad el proyecto que se concretó en 1999 con la inauguración del gasoducto Bolivia-Brasil, la inversión más grande de todo el siglo XX en un solo proyecto por parte de Bolivia. En 2010 las exportaciones de gas a Brasil representaron 2.300 millones de dólares, alrededor del 35% del total de las exportaciones bolivianas.

Las relaciones comerciales hoy

Lula da Silva llegó a la presidencia en enero de 2003 coincidiendo con una profunda crisis política boliviana que devino en la presidencia de Evo Morales en 2006. Su llegada al mando se produjo cuando entre ambas naciones había surgido una nueva relación a partir de la construcción del gasoducto binacional y la muy significativa presencia de Petrobras en Bolivia, que tuvo dos momentos fundamentales, el primero coincidente con el proceso de capitalización (1996) que le permitió a Petrobras entrar en el proceso de los hidrocarburos bolivianos y controlar el 14% del total de las reservas bolivianas de gas, el segundo en el gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) en el que compró las refinerías de petróleo y logró así una participación en el proceso completo del gas, desde su extracción —incluyendo los ductos— hasta su llegada a San Pablo. En 2008 Bolivia recompró las citadas refinerías.

Si cupiera alguna duda de que las relaciones económicas entre ambos países están gasificadas, baste decir que en 2010 el total de las exportaciones bolivianas a Brasil ascendió a 2.400 millones de dólares, de los que 2.300 fueron gas y sólo 100 millones otros productos, que en un 90% fueron materias primas sin valor agregado. Brasil, por su parte, exportó 1.000 millones de dólares a Bolivia equivalentes al 0,5% del total de sus exportaciones, de las cuales los dos rubros más importantes fueron productos industriales (50%) y bienes de capital (20%).

En suma, para Bolivia las exportaciones a Brasil (el gas) representan más de un tercio del total de sus exportacio-

nes, para Brasil ese porcentaje no llega al 1% de sus ventas al exterior.

La influencia del Brasil sobre Bolivia ha ido creciendo de manera sostenida en las últimas décadas. En la medida en que el oriente boliviano se ha desarrollado y Santa Cruz se ha convertido en una ciudad fundamental en la realidad demográfica, política, económica y social del país, la mirada de la región se ha volcado crecientemente al Brasil. San Pablo, a su vez, es una ciudad de referencia para muchas cosas, como el aeropuerto sudamericano más importante de contacto directo con Santa Cruz, como ciudad destino para hacer estudios universitarios, como punto alternativo de inversión inmobilaria de las élites y como puerta de acceso a todo Brasil, y sobre todo por el fenómeno de migración creciente.

Los migrantes

Las condiciones económicas de Bolivia y sus elevados indicadores de pobreza (53% de acuerdo a las cifras de 2008), han hecho del país un expulsor neto de población. Se trata de una situación histórica que considerando sólo la segunda mitad del siglo XX y la primera década de este siglo, marca cifras que establecen claramente el que muchos bolivianos, ante la falta de horizontes y oportunidades en el propio país han optado por dejarlo. Según cifras extraoficiales más de un 15% de la población total del país (diez millones de habitantes) está fuera de sus fronteras. Los principales receptores de migración boliviana en América Latina son Argentina y Brasil.

Se estima en una población cercana al millón de habitantes la que radica en Argentina. En América del Norte el principal receptor es Estados Unidos, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado se han instalado en ese país cerca de doscientos mil bolivianos. En el caso europeo lo son España, con mucha ventaja, e Italia en menor medida. Sólo entre 2006 y 2007 casi trescientos mil bolivianos se radicaron en España, que oficialmente reportó 380.000 en el año 2010.

En el caso de Brasil el gran receptor de migración boliviana es San Pablo. Fenómeno que comenzó a fines de los años setenta del siglo XX. No hay cifras oficiales, la estimación de cerca de cien mil parece algo exagerada, pero es un referente. El tipo de migrante es parecido al que se ha instalado en otros países; escasa formación académica, mano de obra barata, niveles de calificación técnica reducida, gran capacidad de trabajo. Sus actividades fundamentales, en el caso de Brasil, están sobre todo en talleres textiles, también en albañilería y de modo creciente en el servicio doméstico. En general se trata de una presencia que busca ingresos rápidos que le permitan al migrante volver a Bolivia lo antes posible. Muchos de ellos tienen permanencias de entre uno y tres años y vuelven, otros muchos, sin embargo, terminan por quedarse y formar familias permanentes en Brasil.

Está claro que hay también otro tipo de presencia boliviana, muchísimos estudiantes universitarios y también empresarios y profesionales liberales altamente calificados, pero son minoría.

Los problemas a enfrentar son muy evidentes. Presencia ilegal, niveles de sobreexplotación, salarios por debajo del

mínimo nacional, carencia de seguridad médica y respeto de horarios, abusos de las autoridades locales. Finalmente hay que considerar la constitución de "guetos" de explotación que, a veces, hacen los propios bolivianos que traen a sus compatriotas y los usan y mantienen en condiciones inhumanas.

Lula

Rápidamente el presidente Lula se posicionó como un amigo de Bolivia —no exento de un cierto tono paternal— interesado en la estabilidad política del país y claramente favorable a la posibilidad de que Morales llegara a la presidencia por la vía democrática. Cuando esto ocurrió el presidente brasileño mostró un particular interés en intensificar las relaciones entre ambos países.

Lula fue un fenómeno mundial y muy especialmente latinoamericano. Combinó muy bien la expectativa de un presidente surgido de la pobreza, del sindicalismo y de un partido de izquierda, y actuó en consecuencia. Muy pronto se posicionó como el referente de un camino de izquierda responsable, lo que entre otras cosas quería decir que la macroeconomía no se toca, que la inversión nacional e internacional es bienvenida y que el empresariado local goza de seguridades. Sin embargo, buscó diferenciarse de su antecesor con una intensa política de inversión social y con ambiciosos proyectos de reducción de la pobreza y el hambre (irónicamente, más de uno de ellos inspirados en los modelos creados inteligentemente por Fernando Henrique Cardoso).

Pero probablemente su mayor éxito a efectos de este análisis, fue su espectacular imagen internacional. Cabe subrayar que la marca Lula fue tan o más importante que la marca Brasil, lo que puede parecer un exceso, pero que se evidencia por comparación en la presidencia de Dilma Rousseff en la que la marca Brasil está por encima de la gobernante. Desarrolló una política de ambición global y una presencia de liderazgo latinoamericano, pero muy especialmente sudamericano en un contexto difícil, dado que en el tiempo de sus dos presidencias tuvo que competir con Hugo Chávez y su agresiva política del denominado "socialismo del siglo XXI". Lula optó por una "cohabitación pacífica" con su homólogo venezolano quien propició un avance de posiciones más bien radicales en el periodo 2003-2007. Esa concesión a Chávez trajo consecuencias negativas para el equilibrio político sudamericano.

En su segunda presidencia consolidó un liderazgo que iba acompañado de un lugar internacional para Brasil como una de las potencias emergentes más significativas del planeta, a la vez que comenzaba a declinar la estrella internacional de Chávez por sus crecientes dificultades económicas y políticas internas. Para esa tarea el gobierno de Lula desplegó una especie de doble cancillería, con Celso Amorim a la cabeza de las relaciones mundiales del Brasil y Marco Aurelio García como un canciller *ad hoc* para América Latina y especialmente para América del Sur. Eso reflejó con claridad el interés particular del gobierno de Lula en la relación con la región. Marco Aurelio tenía como especial responsabilidad su vinculación con los países del ALBA y con Bolivia en especial.

La combinación presidente-país fue extraordinaria sobre la base de una permanente buena imagen. Aún en actitudes como las de su relación privilegiada con Irán, o alguna de sus visitas polémicas a Cuba en medio de un episodio de crisis, por la evidente vulneración de los derechos humanos, no perdió su halo de credibilidad. Este efecto tuvo en Bolivia una repercusión idéntica. El pueblo boliviano incrementó su aprecio por Brasil, su muy positiva opinión de Lula y su convencimiento de que el presidente brasileño era un amigo leal de Bolivia. Esta percepción sin embargo, deberá matizarse con los episodios políticos más complejos de la relación bilateral, cuyo punto más difícil fue la "nacionalización" de los hidrocarburos realizada por Morales.

Lula y Bolivia I

Para apreciar en su exacta dimensión el manejo de las relaciones con Bolivia, debe recordarse que Lula mantuvo una actitud correcta con el gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003). Pero en el momento dramático de la crisis de octubre de 2003, planteó claramente su peso-país enviando a García, junto a un representante del gobierno argentino, para intentar una mediación en el conflicto, aunque su esfuerzo llegó justo el día en que el presidente boliviano decidió renunciar. El hecho marcaba ya el rol protagónico que Brasil pretendía jugar en el escenario regional bajo su directa influencia e intereses.

Tuvo después una vinculación muy estrecha con el gobierno de Mesa Gisbert (2003-2005) al que apoyó en un periodo muy complejo de transición histórica. Sin dejar de afirmar que apoyaba a Morales, le pidió explícitamente a éste que optara por la ruta democrática y no por la de la desestabilización para buscar su acceso al poder. Queda claro que Morales atendió más los consejos de Chávez que los de Lula. En los días en que a su vez Mesa Gisbert optó por renunciar al cargo en medio de una nueva y compleja crisis, Lula repitió la fórmula de la mediación de García y un representante argentino con parecidos resultados al 2003. Aunque es verdad que simbolizó con claridad la postura internacional de que cualquier salida a la crisis debía hacerse en estricta sujeción a la democracia, como de hecho ocurrió.

Esta posición mostró un compromiso explícito de Lula con la democracia boliviana, más allá de quien fuese el presidente, aunque no había duda de que la opción preferente de Lula fue siempre Morales por lo que en su origen era una sintonía ideológica, no sólo entre ambos mandatarios, sino también entre el PT de Lula y el Movimiento al Socialismo (MAS).

"Nacionalización", "Imperialismo" y una crisis

A pesar de la proximidad entre ambas fuerzas políticas, un sector del MAS, el que representaba al nacionalismo más radical del gobierno de Morales, siempre consideró a Petrobras y a Brasil como parte de una estrategia de control del sector hidrocarburífero boliviano, la punta de un iceberg cuya base era buscar el "dominio sobre Bolivia".

Esta actitud se reveló más de una vez, la primera cuando Morales era diputado y presentó una proposición acusatoria ante la Fiscalía General para iniciar un juicio a cuatro gobiernos bolivianos por la firma de contratos petroleros con empresas transnacionales. Entre los acusados estaban dos altos ejecutivos de Petrobras en Bolivia y por supuesto entre los contratos cuestionados, estaban varios de los que la empresa estatal brasileña firmó en Bolivia. Esa proposición presentada por el propio Morales sigue abierta y hay un juicio pendiente como producto de ella.

La segunda, a poco de iniciado su gobierno. Morales revocó una concesión de tierras en la región de la mayor reserva de hierro de Bolivia, el Mutún, en la que había hecho una inversión inicial el empresario brasileño Eike Batista y su empresa EBX, que pretendía llevar adelante la explotación del hierro boliviano[1].

Pero sin duda el momento de mayor tensión entre ambos presidentes y ambas naciones se dio el 1º de mayo de 2006 cuando Morales, que un par de semana antes le había dado seguridad en privado a Lula de que no tenía de que preocuparse en torno al tema de una posible nacionalización, aprobó un decreto de supuesta "nacionalización" del gas y el petróleo en un acto que tuvo un gran sentido de espectáculo mediático, al leer el decreto delante de una planta de gas precisamente manejada por Petrobras, a la que puso un gran cartel con el rótulo "nacionalizada" y a la que rodeó de centenares de soldados bolivianos fuertemente armados. La representación surtió efecto y planteó una grave crisis en la relación bilateral. Lula perdió confianza en Morales, un enfriamiento que tardó más de un año en despejarse, pero actuó con prudencia y mesura a pesar de la presión de los medios y de sectores empresariales y de la oposición que le pedían una respuesta contundente y de quiebre con Bolivia, no tomó represalias y prefirió mantener un perfil relativamente bajo. Fue una decisión acertada.

[1] EBX tenía una importante concesión de tierras en la zona del Mutún. El 27 de abril de 2007, el gobierno de Bolivia oficializó que expulsaba a EBX de Bolivia y la vetaba para participar en la licitación internacional del yacimiento del Mutún. Los argumentos del gobierno de Morales: Violación del art. 25 de la Constitución que prohibe la instalación de empresas extranjeras en los 50km. lindantes con las fronteras del país, uso de carbón vegetal para reducción del mineral contraviniendo normas ambientales, inicio de construcción de obras sin autorización del gobierno y vulneración de normas del contrato suscrito entre EBX y el Estado.

La mentada "nacionalización" de los hidrocarburos no se llevó a efecto en el sentido esencial de lo que significa conceptualmente. Esto es, la reversión al Estado de todas las propiedades de las empresas extranjeras que operan en Bolivia. El decreto de Morales de 1º de mayo de 2006, más allá de su retórica revolucionaria, sólo estableció el pago de un porcentaje mayor de impuestos de las empresas al Estado boliviano. El verdadero proceso de transformación de la política de hidrocarburos de Bolivia se concretó en 2004 en el gobierno de Mesa Gisbert (dos años antes de la llegada de Morales al poder) con un Referendo nacional cuyo resultado anuló la liberal ley de hidrocarburos vigente hasta entonces, estableció la propiedad de los hidrocarburos en manos del Estado, tomó el control de los contratos internacionales de exportación, comercialización y fijación de precios in-

ternos, refundó la empresa estatal del petróleo e incrementó los impuestos a las petroleras, de un promedio de 27% a 30% a otro de entre 50% a 53%. Todos estos cambios, aprobados en la consulta popular, se tradujeron en una nueva ley aprobada en 2005 (un año antes de la llegada de Morales al gobierno). El decreto del gobierno de Morales no tocó un solo campo, ni propiedad alguna de ninguna de las empresas que operaban entonces en Bolivia como producto de contratos firmados en la década de los años noventa (Petrobras, Repsol, Total, British Gas, British Petroleum, Maxus, Pérez Companc, Plus Petrol, YPF, entre las más importantes). Pero no sólo eso, las empresas petroleras que llegaron como producto de esos contratos, sin excepción alguna, están operando hoy en Bolivia y todas operan en los mismos campos que les fueron otorgados en el pasado, especialmente por la capitalización realizada en el gobierno de Sánchez de Lozada (1996). El gobierno de Morales ha ratificado todos los contratos en varias leyes promulgadas el 23 de abril de 2007, manteniéndoles a todas las mismas parcelas, los mismos campos y los mismos pozos, y por si hubiera dudas, computando el tiempo de esos contratos desde el momento en que se firmaron por primera vez, lo que ratifica que son los mismos contratos con la sola modificación del canon impositivo, que subió de un promedio de 50% a 53% a otro de entre 60% y 65%.

La provisión de gas al Brasil, igual que la presencia de Petrobras en Bolivia, no sufrieron cambios con relación a la normativa del supuesto decreto de "nacionalización".

Quien había impulsado en el fondo y sobre todo en la forma, el "mensaje" con referencia a Brasil el 1º de mayo de 2006, fue el ministro de Hidrocarburos de entonces, Andrés Soliz Rada,

periodista que desde los años setenta se opuso a la venta de gas al Brasil y uno de los más fuertes propulsores de la idea de que el imperialismo brasileño es uno de los mayores peligros para la soberanía boliviana. No es ningún secreto el hecho más que probable de que la salida de Soliz del ministerio, poco después de la "nacionalización", fuera una de las condiciones de Brasil para la recomposición de la relación entre ambos países.

Las consecuencias de la cacareada e inexistente "nacionalización", sin embargo, dejaron una secuela de más largo aliento que no favorece a Bolivia. Si bien en los hechos nada de lo esencial se tocó, la impresión internacional fue que el gobierno de Morales violaba la seguridad jurídica y daba una muy mala señal a los inversionistas internacionales en ese y otros rubros de interés, vinculados a los importantes recursos del país.

Brasil comprobó que el gas boliviano fue un arma política para condicionar determinados aspectos de la relación bilateral. San Pablo tuvo conciencia de que la provisión de gas boliviano podría sufrir alteraciones y en caso extremo, aun interrupciones imposibles de absorber por la industria paulista. Eso llevó a Petrobras a intensificar sus exploraciones de gas en territorio brasileño con resultados exitosos, lo que ha cambiado la ecuación de modo dramático. Probablemente más allá de 2015, Brasil podrá abastecer con comodidad la demanda de su propio mercado, lo que colocará a Bolivia en una situación distinta, la compra de gas por parte de Brasil no crecerá, por el contrario, podrá reducirse (el contrato de veinte años, lleva ya una década de ejecución), pero lo que es evidente es que el mango político de su continuidad lo tendrá muy pronto Brasil.

A esto se suma un giro negativo en varios aspectos. La cuantificación de reservas de gas boliviano sufrió un cambio dramático. A comienzos de 2011 la empresa que mide esas reservas ha oficializado que el país no tiene 24 trillones de pies cúbicos como se certificó en 2002, sino solamente 10 que un reciente descubrimiento podría subir a 13, pero ciertamente el panorama dista mucho de ser color de rosa. El gas se ha convertido en un "commodity", perdiendo preeminencia el transporte por ductos. Las nuevas tecnologías de explotación permiten extraer gas en zonas no tradicionales lo que ha reducido los mercados potenciales de Bolivia en América del Norte y América del Sur. Todo esto ha desplazado a Bolivia como el país articulador de la distribución de gas en el Cono Sur.

La "nacionalización" ha dejado una secuela que parece ser el reverso de lo que Bolivia esperaba.

Lula y Bolivia II. A la hora de los resultados

A partir del episodio del gas, Brasil y Bolivia intentaron desarrollar una relación más fluida y menos condicionada por lo energético, pero objetivamente la presidencia de Lula terminó sin lograr concretar del todo los objetivos económicos que buscó intensamente a lo largo de los cinco años que compartió mandato con Morales. Varias y frondosas delegaciones de empresarios brasileños con el aval político del presidente y la conducción directa de Marco Aurelio García, volvieron a Brasil con las manos vacías. Ningún emprendimiento importante que pudiera considerarse como surgido de la gestión Lula culminó —a pesar de haber varias proyectos referidos a la industrialización del gas boliviano— en proyectos de energía binacionales, proyectos de integración de infraestructuras de transporte y comunicaciones, que no fuera la conclusión de obras previamente iniciadas como la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez.

Uno de los fracasos más evidentes de esta saga fue la carretera Potosí-Tarija que había sido adjudicada a la empresa Queiroz Galvao en 2004. El gobierno de Morales expulsó a Queiroz acusándola de irregularidades diversas y de mala ejecución de obra. Tras largas y difíciles negociaciones se acordó otorgarle la obra a la brasileña OAS, pero los trabajos avanzan lentamente y el resultado será cuando mucho, salvar el desastre.

La constante del discurso privado y a veces público brasileño sobre la actitud de ese país ante Bolivia, es que Bolivia tiene para el Brasil un valor estratégico fundamental. La razón es más que evidente, el país está en el centro del sudcontinente, tiene frontera con cinco naciones y la frontera binacional más larga es precisamente con Brasil. La crisis de 2003 dejó en evidencia que Brasil no podía darse el lujo de enfrentar una situación de confrontación que pudiera desestabilizar de modo crónico a Bolivia y poner en riesgo de contagio a otros países de la zona. La estabilidad política boliviana es la primera prioridad brasileña. Mientras Morales la garantice, será un socio de privilegio, pero las autoridades brasileñas tienen claro que esa es una situación que puede cambiar en un proceso electoral, lo que no debe alterar las buenas relaciones entre ambos. La lógica de Brasilia es que el mejor modo de garantizar esa estabilidad política es con la prosperidad económica y ese

es el mensaje que envía permanentemente a La Paz con la idea de alentar la recepción de inversión brasileña. Lo que no está claro es si esa intención no conlleva un interés de mantener una influencia decisiva sobre sectores claves de la economía boliviana, como la que ha logrado Petrobras en el rubro de la energía. En la contraparte, Brasil no encuentra interlocutores eficientes desde el punto de vista de la gestión en el gobierno de Morales, y los empresarios privados no encuentran reglas ni condiciones adecuadas que incentiven emprendimientos en Bolivia que se pueden hacer con mucha más seguridad y retorno en naciones como Argentina, Chile y Perú.

Más allá de la llegada de Morales al gobierno, por todo lo anotado, Brasil es un referente inexcusable para Bolivia, pero la llegada de éste al gobierno coincidió con el posicionamiento especialmente significativo de Brasil en el escenario sudamericano. Quedó claro en los últimos cinco años que la importancia brasileña es tal, que ha desplazado buena parte de la influencia de los Estados Unidos en la región. No era posible encarar un proyecto político y económico de integración sin contar con el visto bueno del Brasil. La propuesta del IIRSA planteada por Fernando Henrique Cardoso en 2000, fue en realidad el motor de un proceso iniciado bajo el liderazgo de Brasil que se tradujo en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004 y finalmente en UNASUR (2008), que tuvo en Lula un pilar fundamental.

Para Bolivia, Brasil fue el principal socio comercial en la última década, no sólo por la cuestión evidente del gas, sino porque el eje Santa Cruz tiene mayor proximidad de vinculación con el Brasil. Está a punto de terminarse la mencionada carretera Santa Cruz Puerto Suárez que cerrará uno de los corredores interoceánicos más importantes del cono sur, al ligar por asfalto el Atlántico con el Pacífico. La relación binacional es clave en el manejo de la zona de exportación atlántica de Bolivia. Puerto Aguirre que conecta con el río Paraguay, línea fronteriza con el Brasil, de hecho representa ya el punto de salida del 38% del total de las exportaciones bolivianas, fundamentalmente granos que se ampliará próximamente con la exportación de hierro a partir de la producción de el Mutún en manos de una empresa hindú, Jindal Steel and Co., que no hay que olvidarlo, marca una frustración para Brasil que, como vimos, tenía interés en llevar adelante esa iniciativa con inversiones privadas propias. La producción soyera y ganadera del oriente boliviano tienen que ver con Brasil. En la soya hay importantes inversiones de empresarios brasileños que manejan más del 15% de la producción total, y en ganadería y granos la importación de avances genéticos y producción transgénica, han mejorado la calidad del ganado y el rendimiento de cultivos.

Está claro que, a pesar de la fuerte relación ideológica entre Morales y Hugo Chávez, la gravitación brasileña sobre la economía boliviana y su natural influencia fronteriza, hacía imposible un desplazamiento de los intereses estratégicos reales del Brasil a favor de la influencia venezolana. Esta percepción fue progresiva en el gobierno de Morales, que intentó un cierto equilibrio entre Caracas y Brasilia, que el peso de los hechos balancearon hacia Brasilia, más aún con su distanciamiento radical de los Estados Unidos.

Para la oposición no ha sido fácil un acomodo a la realidad de la desaparición casi total del viejo sistema de partidos, sustituido por la hegemonía del MAS como único actor realmente organizado del escenario político boliviano. En el pasado el sistema político que se desplomó en 2003, contaba con estructuras organizadas, cuadros con experiencia de gestión y con un importante tránsito en la política exterior del país, lo que permitió el diseño de estrategias y programas concretos en la comprensión de los partidos de la realidad internacional y la inserción de Bolivia en el contexto sudamericano. Hoy, por el contrario, lo que hay es una gran interrogante en torno a las líneas maestras de la política internacional boliviana desde la acción de la oposición, salvo quizás en el sensible caso de la reivindicación marítima con Chile. Quienes critican no sin fundamento la carencia de una política exterior consistente, parecen haber olvidado su propio pasado, su tradición y "marca genética", para ahogarse en la inconsistencia, la carencia de cuadros y sobre todo la falta de visión en un tema de tan alta sensibilidad.

Chávez-Morales: De la luna de miel a un matrimonio entre "iguales"

Es evidente que el giro de ciento ochenta grados en la política exterior boliviana se produjo en su vinculación con Venezuela, a partir de la acción clara de Chávez de apoyar moral y materialmente la candidatura de Evo Morales en 2005.

Las relaciones Bolivia-Venezuela tuvieron dos fases casi coincidentes con los dos mandatos de Morales. En un primer momento la total inexperiencia de Morales hizo que Bolivia optará por un seguidismo de la política exterior venezolana que devino en un congelamientos de las relaciones con Estados Unidos, un momento de fricción significativo con Brasil, un casi congelamiento de relaciones con Perú y un acercamiento a posturas contestatarias en el contexto regional, como el estrechamiento de relaciones con Irán. Chávez articuló este escenario con la creación del ALBA, que más que un proyecto de integración económica lo que ha sido es un instrumento político que definió líneas de acción comunes en el contexto de la OEA y Unasur, y eventualmente en el proceso subregional andino.

Morales asumió en los tres primeros años de su gobierno una adscripción casi de reconocimiento del padrinazgo político de Chávez y por extensión —más simbólico que efectivo— de Fidel Castro.

¿Cómo se tradujo ésto en la política interna boliviana? Morales aceptó que los temas de seguridad e inteligencia tuvieran una fuerte y directa influencia de expertos y funcionarios cubanos y venezolanos, incluida su propia seguridad personal. Hay que subrayar que el embajador de Cuba ejerce una influencia muy significativa en el entorno más próximo del presidente, mucho mayor que la de los embajadores venezolanos, puramente operativos ante una relación personal directa entre los presidentes.

Morales desarrolló un programa con el nombre de "Evo cumple" que estuvo apoyado directamente por dinero ve-

nezolano, un promedio de entre 30 y 45 millones de dólares por año de libre disponibilidad del presidente sin pasar por la aprobación del Congreso Nacional ni estar inscritos en el presupuesto general de Bolivia, como corresponde en el caso de cualquier donación internacional. Adicionalmente, es muy probable que el gobierno boliviano haya recibido apoyos directos de otra naturaleza cuya cuantificación es imposible de hacer.

En cambio, los grandilocuentes proyectos de industrialización e inversión en el ámbito energético, en el de la producción de alimentos y en obras de infraestructura, casi no han tenido resultado.

El efecto de esta relación tan estrecha se notó muy pronto. Las frecuentes visitas de Chávez a Bolivia, incluso las actitudes paternales expresadas en actos públicos, llevaron a la opinión pública a un vuelco crítico sobre el mandatario venezolano. Morales, político de gran instinto, se dio cuenta del efecto contraproducente y bajó los decibeles del vínculo. Si bien ambos presidentes comulgan la misma ideología y siguen respaldando la vigencia del ALBA, además de ratificar acuerdos bilaterales llenos de documentos específicos que pocas veces se llevan a efecto, está claro que la influencia directa de Chávez sobre su homólogo ha disminuido significativamente.

No se puede dejar de lado sin embargo, que las relaciones comerciales entre Bolivia y Venezuela se incrementaron significativamente en el periodo 2006-2011, aunque se trata de un volumen que no es aún significativo para la economía boliviana. En 2005 Bolivia exportaba 170 millones de dólares a Venezuela e importaba 40 millones. En 2011 las exportaciones subieron a 339 millones (fundamentalmente granos y textiles) y las importaciones fueron 300 millones. Las exportaciones se duplicaron y las importaciones se multiplicaron casi ocho veces, la razón, el diesel del que Bolivia es cada vez más deficitaria. Las exportaciones a Venezuela representan el 5% del total, mientras que las exportaciones a Bolivia representan para Venezuela el 0,4% del total. La diferencia con el Brasil es más que elocuente.

Pero no sólo fue una cuestión de cambio formal, a medida que se afianzaba en la presidencia, el mandatario boliviano comenzó a desarrollar su propia agenda internacional basada en dos pilares, el más importante su condición de primer presidente indígena de Bolivia y la repercusión internacional de este hecho. En pocos años el gobierno boliviano percibió que podía generar un liderazgo regional sobre los pueblos indígenas de Perú, Ecuador, Guatemala, México y también Chile. Morales no necesitaba un padrino para esto y comenzó a desarrollar una línea internacional propia para afianzar la reivindicación y la consolidación de poder indígena más allá de Bolivia. El segundo tema en el que se empeñó es la defensa de la Madre Tierra (Pachamama, tanto en quechua como en aymara). El ministro de Relaciones Exteriores David Choquehuanca, la figura indígena más relevante en el Poder Ejecutivo, impuso la idea de que hay que contrastar la filosofía del vivir bien andino (suma qamaña), frente a la del vivir mejor occidental, como una respuesta desde la cosmogonía andina que considera como falaz el ansia del progreso, que se expresó en la complementariedad y la armonía hombre-naturaleza. Bolivia intentó colocar esta idea

en el concierto internacional, lo hizo en Naciones Unidas, pero sobre todo en las cumbres sobre el cambio climático. La posición más radical se expresó en la cumbre de Cancún, donde Bolivia fue el único país del mundo que no firmó el documento final de la reunión.

La siempre conflictiva relación con Estados Unidos

La influencia de los Estados Unidos en Bolivia, está demás decirlo, ha sido realmente muy grande. En más de una ocasión —se puede afirmar sin lugar a duda alguna— se han producido actos de injerencia norteamericana en asuntos internos del país.

Esta influencia comenzó durante la segunda guerra mundial pero se hizo muy evidente a partir de la revolución de 1952 que, paradójicamente asfixiada por una crisis económica y el bloqueo de sus exportaciones, apeló a la ayuda estadounidense. En pocos años la dependencia del presupuesto boliviano de esa ayuda era muy fuerte y con ella vino la dependencia política. EEUU respaldó a la revolución (1952-1964) hasta el comienzo de la doctrina de seguridad nacional. Dado ese cambio provocado por la revolución cubana, con igual entusiasmo respaldó un golpe de estado militar (1964) que inauguró un periodo de 17 años de dictadura militar. Con la reinstauración de la democracia (1982), las relaciones entre ambos países se vieron fuertemente contaminadas por el tema de la coca, cuya producción había experimentado un crecimiento geométrico en el periodo 1977-1982.

El punto de inflexión en la "narcotización" de las relaciones se dio en 1988, cuando se aprobó una ley antinarcóticos inspirada por EE.UU. que establecía una política muy dura de erradicación de hoja de coca excedentaria, represión y castigo al narcotráfico. A partir de ese momento la presencia de la DEA en el país fue determinante, supervisando la política antidrogas, cubriendo el presupuesto sobre el tema, pagando sobresueldos a los funcionarios policiales bolivianos especializados y generando una presión permanente sobre los diversos gobiernos para aplicar su política. El ejemplo más dramático de esta presión fue el retiro de la visa de ingreso a los Estados Unidos al ex presidente Jaime Paz Zamora en 1994 (que le restituyó años después).

Esta situación que dañó severamente la imagen norteamericana en Bolivia, sólo se modificó tras las sangrientas crisis de 2003 que hizo que Estados Unidos modificara su política de injerencia suavizando posiciones, pero el daño ya estaba hecho. Simultáneamente durante estos años, la inteligencia estadounidense se convirtió en un virtual sistema paralelo a la inteligencia boliviana. Da la impresión de que el gobierno de Morales lo que hizo fue cambiar de "socio" al abrirle ese espacio, como queda dicho, a Venezuela y Cuba.

Sería incompleto terminar el análisis sin recordar que desde la presidencia de Jimmy Carter, Estados Unidos hizo énfasis en el respeto a los derechos humanos como condición para la relación bilateral, retiró su embajador de Bolivia durante la dictadura de Luis García Meza (1980-1981) y con-

tribuyó con los programas de fortalecimiento institucional y democrático de Bolivia a partir de 1982. El impacto fue, sin embargo, menor en contraste con la dominancia casi obsesiva del paquete coca-narcotráfico.

A partir de la gestión de Morales las relaciones comenzaron a enfriarse hasta llegar a su punto más bajo desde 1980 cuando el presidente decidió expulsar al embajador Philip Goldberg y a la DEA. Desde 2008 Estados Unidos no tiene embajador acreditado en Bolivia y lo propio, Bolivia no tiene embajador en Washington, el periodo más largo en este estatus desde la apertura de relaciones entre ambos países en el siglo XIX. Más allá de lo debatible de las razones objetivas para la expulsión (supuestas acciones desestabilizadores en connivencia con la oposición regional a Morales en la crisis que polarizó al país en 2008), hay que entender que el presidente boliviano tuvo como bandera de batalla más importante en toda su vida sindical la confrontación y la execración del gobierno de los Estado Unidos, y lo que él entiende como una actitud imperialista inaceptable de ese país. De este modo se sumó a una posición ideológica del gobierno boliviano, una especie de cuenta pendiente personal de Morales con Estados Unidos.

Esta situación de congelamiento de las relaciones, contra lo que podría pensarse, no ha tenido un efecto significativo en lo económico, a pesar de que Washington suspendió el beneficio del llamado programa ATP-DEA que liberaba de aranceles de ingreso a una buena parte de los productos de exportación bolivianos. Las exportaciones bolivianas a ese país disminuyeron en menos de un 20%,

de un total que equivale a algo menos del 10% del total de las ventas bolivianas al exterior y fueron compensadas por la apertura moderada de mercados alternativos. No debe perderse de vista que, con todo, Estados Unidos es el segundo destino de las exportaciones bolivianas después de Brasil.

La Coca: El tema más sensible de las relaciones exteriores de Bolivia. El nuevo rol de Brasil en la cuestión

Pero el verdadero meollo del escenario internacional boliviano está referido a la producción de coca.

Bolivia es una nación que está indisolublemente ligada a la hoja desde su pasado más remoto. Grandes civilizaciones como Tiahuanacu y los Incas están enlazadas con la producción y consumo de la hoja, en esos tiempos exclusivamente destinados al uso ritual de sacerdotes y tenían acceso a ella solo los de la más alta nobleza vinculada con el Inca y al Inca mismo. Su difusión masiva se hizo recién en tiempos de la colonia española, al percatarse los conquistadores del mayor rendimiento, más horas de trabajo y menor demanda alimentaria que producía el consumo regular de coca por parte de los indígenas, lo que los impulso a difundirla masivamente. En el periodo republicano el consumo tradicional de los indios de los Andes y los valles se extendió a muchos indígenas de los llanos orientales.

La transformación de la coca en cocaína de forma masiva comenzó en la segunda mitad de los años setenta del siglo

pasado y se convirtió en un problema muy serio en la primera mitad de los ochenta.

La coca tiene dos calificaciones en la ley boliviana de sustancias controladas: cultivos tradicionales referidos históricamente a la zona de los Yungas en el departamento de La Paz y cultivos excedentarios ubicados mayoritariamente en la región del Chapare en el departamento de Cochabamba. Eso quiere decir que Bolivia reconoce la producción de coca legal y su consumo tradicional es legítimo. La ley establece 12.000 hectáreas para ese propósito. La llamada “coca excedentaria” es en realidad coca ilegal que debe ser erradicada.

En 2011 el escenario no es alentador, pero antes de describirlo en su real magnitud es indispensable recordar que el presidente constitucional de Bolivia, Evo Morales, llegó al cargo en el que está en buena medida por su intensa actividad sindical como máximo ejecutivo de las federaciones de productores de coca de Cochabamba (región de producción ilegal. Más del 90% de esa hoja se transforma en cocaína). Contra lo que se piensa, Morales nunca reivindicó antes del proceso electoral de 2005 su carácter de líder indígena y menos los principios de la filosofía que hoy propugna desde el gobierno. En la segunda mitad de los años noventa, Morales y los cocaleros habían ocupado ya un lugar fundamental dentro de los movimientos sociales nacionales, sustituyendo a la vanguardia histórica de la Central Obrera Boliviana, los mineros. El fortalecimiento de los cocaleros tuvo que ver también con el lugar geográfico estratégico de los cultivos por los que pasa la principal carretera del país, que bloquearon sistemáticamente, pero también con el discurso fuertemente antinorteamericano, antigubernamental y rabiosamente crítico del modelo democrático vigente entonces.

El presidente boliviano es hoy también secretario ejecutivo de las federaciones de cocaleros, cargo que nunca abandonó. Una parte central del poder del MAS y del gobierno está apoyada en el incondicional apoyo de los cocaleros, lo que, como puede entenderse perfectamente, condiciona las políticas gubernamentales sobre el tema de la erradicación de la hoja, más todavía cuando la popularidad de Morales afronta una severa crisis.

¿Cuál es la situación de la hoja de coca hoy?

Según un informe oficial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en conjunto con el Estado de Bolivia, en 2009 Bolivia se ubicaba como el tercer productor mundial de coca. En Colombia se cultivan 68.000 hectáreas, en Perú 60.000 y en Bolivia 31.000.

En el momento de mayor éxito de la erradicación, el año 2000, el país producía menos de 15.000 hectáreas. En 2005, 25.000. En el gobierno de Morales la producción se ha incrementado un 20%. Las 31.000 hectáreas mencionadas dan un rendimiento de 55.000 toneladas de hoja de coca. El valor de la coca en el PIB nacional es algo menor al 2% y alrededor del 14% del PIB agrícola del país.

En cuanto a la producción de droga, se puede tener una idea en la comparación. En 2000 se incautaron 10 toneladas de pasta base de cocaína y media tonelada de clorhidrato de cocaína. En 2009, en cambio, se incautaron 22 toneladas de pasta base y 5 de

clorhidrato. Hay tres posibles conclusiones; la primera es que la eficiencia del Estado es hoy mayor que antes, la segunda que la producción de droga se ha incrementado de modo muy preocupante, la tercera es una combinación de ambas.

Hasta mediados de la primera década de este siglo, los más interesados en la eficiencia de las políticas bolivianas antinarcóticos eran los Estados Unidos y Europa. La razón fundamental estaba directamente relacionada con el destino de la producción de droga boliviana, precisamente Estados Unidos y los países europeos. Por diversas razones el mercado norteamericano fue progresivamente abasteciéndose de droga fabricada mayoritariamente en Colombia y en menor medida en Perú, desvinculándose totalmente de la producida en Bolivia. Para Europa, en cambio, la droga boliviana siguió siendo un factor sobre sus consumidores. Lo que cambió dramáticamente el escenario fue la situación de Brasil. Originalmente Brasil era predominantemente un país de tránsito para la droga boliviana, pero el crecimiento significativo de su consumo convirtió a Brasil en el segundo consumidor mundial de cocaína. El resultado fue que la droga proveniente de Bolivia si bien continuó destinándose a mercados europeos, se quedaba en su mayoría en las principales ciudades brasileñas, fundamentalmente San Pablo y Río de Janeiro. El crecimiento de la violencia por el narcotráfico en esas ciudades elevó la preocupación del gobierno brasileño, que enfrenta una ofensiva de carteles, mafias y zonas urbanas bajo total control de narcotraficantes.

El fenómeno comenzó a agravarse en la segunda gestión del presidente Lula. En bajo perfil Brasilia hizo el reclamo a La Paz, sin mayores efectos. La situación se complicó mucho más con la expulsión de la DEA en 2008. De modo cada vez más intenso, Brasil insistió en su preocupación pero Lula no se atrevió a convertir la cuestión de la coca en un tema de agenda de primera importancia pública entre ambos países. Morales respondió con una invitación desafiante que Lula aceptó. En su última visita a Bolivia el presidente brasileño asistió a un acto en el Chapare rodeado por miles de productores de hoja de coca excedentaria.

Esa complicada realidad que el mandatario brasileño prefirió dejar pasar consciente de que terminaba su segunda gestión, es hoy la herencia más delicada que tiene que encarar la presidenta Rouseff. No es posible dejar de lado la cuestión. El tema no es sencillo. Estados Unidos, con una figurada media sonrisa, le endosa la responsabilidad a Brasil. Para Brasil no es fácil hacer el papel de “chico malo” en esta historia (enfrenta el dilema de asumir el papel que jugó Estados Unidos en el pasado, o proponer un trabajo horizontal y conjunto con Bolivia en una lucha más racional contra el flagelo del narcotráfico), pero por una necesidad estratégica, por una cuestión de salud pública interna y por una lógica demanda de su opinión pública, debe tomar una decisión, que inevitablemente tendrá que traducirse en hechos concretos. Por todo ello no puede sostener una relación fluida con Bolivia manteniendo en un baúl cerrado un tema que hoy, después de la cuestión energética, se ha convertido en una prioridad, como lo han dicho claramente en sus visitas a Bolivia en 2011 los ministros de Justicia y Relaciones Exteriores brasileños.

La salida de droga boliviana no afecta solamente a Brasil, tiene también como países de destino a Chile y a la Argentina y es —por si fuera poco— un país de tránsito de droga peruana a los mercados mencionados. Queda claro, por todo ello, que en el presente el narcotráfico es una cuestión muy caliente entre varias naciones vecinas a Bolivia, Brasil en particular.

Los otros actores

¿Cuáles son tradicionalmente los otros grandes actores de la comunidad internacional en Bolivia?. Desde la perspectiva tanto de la cooperación como de las inversiones, los países más influyentes en Bolivia en los últimos veinte años son Japón y España en primer lugar, y los países nórdicos, Holanda y Alemania en segundo lugar.

En el caso de España la presencia más significativa es la de Repsol en el sector de hidrocarburos e Iberdrola en la distribución de energía eléctrica en el complejo La Paz-El Alto, además de un paquete de proyectos diversos de cooperación. La empresa japonesa Sumitomo maneja la empresa minera San Cristóbal, la mayor productora de plata y plomo del país, contando Japón con una larga tradición de ayuda a Bolivia sobre todo en proyectos de desarrollo agrícola y apoyo en el ámbito de la salud.

Los nuevos jugadores son China, India (explotación del Mutún una de las reservas de hierro más grandes del mundo), Corea del Sur (el principal destinatario de los minerales bolivianos) y Rusia en ese orden. China lleva adelante una ofensiva diplomática económica muy importante desde hace varios años, como lo está haciendo en el conjunto de América Latina. Bolivia ve con buenos ojos la opción de aceptar inversiones chinas en algún megaproyecto que hasta ahora no se ha concretado. Sólo en el último año las importaciones de China se han triplicado, acercándose a los 1.000 millones de dólares, el 17% de las importaciones totales. Está claro que Morales quiere mostrar su apertura al lejano oriente fortaleciendo la presencia de China en Bolivia. Ve esa opción como una alternativa a la influencia estadounidense que, queda dicho, es la menor que ese país ha tenido sobre Bolivia desde la segunda guerra mundial. Lo que no está claro es cuál es la estrategia boliviana para incrementar las exportaciones ya existentes al gigante que suman algo más de 200 millones, un 3% de las exportaciones bolivianas.

Con alguna menor influencia aparecen como potenciales inversores en Bolivia, Corea del Sur y Rusia. En este último caso con un interés muy particular de concretar una venta masiva de armamento en la lógica de una modernización de la débil estructura militar de las FF.AA. de Bolivia. El gobierno del MAS ha hecho especial énfasis en potenciar al ejército, ejercer un control directo sobre sus mandos y mimarlo con compras de equipo que el Estado no había hecho desde hace varias décadas.

En lo inmediato, el gran debate de inversión en Bolivia es la primera reserva del mundo de litio ubicada en el salar de Uyuni al suroeste del territorio, en la que han mostrado inte-

rés países como Brasil, Corea del Sur, Francia y China. Uno de los problemas para su ejecución son las condiciones que pone Bolivia, que exige que la empresa que explote el litio elabore las baterías en Bolivia y exporte productos terminados. Se debe considerar que al haber yacimientos de litio en Argentina y Chile, con condiciones de transporte y facilidades para la inversión más atractivas, las posibilidades de concretar un negocio tal como lo plantea Bolivia son inciertas, aunque el volumen increíble de las reservas hace pensar que, aún en términos discutibles como los que se aplicaron en la concesión del Mutún, el negocio del litio se concretará.

Pero la realidad es más compleja que eso. En los últimos cinco años Bolivia se ha mantenido con el nivel de inversión externa más bajo de América Latina. Las inversiones extranjeras anuales en el país apenas superan los 700 millones de dólares, cifra más que insuficiente para una economía que solo en el sector energético requieren de por lo menos mil millones de inversión por año para intentar resolver la dramática situación de un exportador de gas que afronta déficit en la producción de diesel, gasolina e incluso gas licuado de petróleo en temporada de invierno.

La paradoja es que en un momento de expansión económica, de demanda sostenida de materias primas de las que Bolivia es un importante productor regional, los inversionistas se debaten entre su obvio interés por invertir y las limitaciones para hacerlo. La Constitución de corte estatista restringe por ejemplo severamente a los inversionistas. Baste subrayar que un artículo de la Constitución exige a quienes inviertan para explotar recursos naturales, reinvertir la totalidad de sus utilidades en Bolivia. La política de nacionalizaciones reales o figuradas, además, provoca un total desincentivo a los potenciales inversionistas. El Estado ha nacionalizado a la empresa nacional de telecomunicaciones (Italia), la principal fundición de estaño (Suiza), una planta de producción de cemento (México), las empresas generadoras de electricidad (Gran Bretaña y Francia) y las refinerías de petróleo (Brasil). En todos los casos en la modalidad de compra ofreciendo un precio unilateralmente. Muchos de esos procesos están en suspenso esperando arbitrajes internacionales.

Los desafíos de Rousseff y Morales

Las relaciones entre Bolivia y Brasil, en principio, se mantienen inalterables con el nuevo gobierno presidido por Dilma Rousseff, pero es evidente que los temas en el tapete han variado, sin que esto quiera decir que la agenda preexistente haya desaparecido ni mucho menos.

Primero, ante la actitud de "retirada" de los Estados Unidos, la presencia brasileña en Bolivia es más importante que nunca, cuanto sensible y riesgosa por las responsabilidades que en teoría debe encarar.

Segundo, el gas sigue siendo el cordón umbilical económico entre ambos países, pero el contexto y las circunstancias han cambiado. Bolivia ha perdido relevancia en el contexto regional por una disminución de sus reservas y un cambio de sus perspectivas de mercado en virtud del nuevo papel del gas como *commodity* y las nuevas tecnolo-

gías no convencionales. Por su parte Brasil tendrá hacia el 2015 o 2016 en funcionamiento su propio abastecimiento de gas. Sin embargo la matriz energética global está cambiando y eso tendrá sus consecuencias. Bolivia debe encarar una estrategia nueva en este campo si no quiere enfrentar un futuro poco alentador.

Tercero, el narcotráfico ya no puede soslayarse entre los temas comunes, eso obliga a un manejo inteligente y delicado por ambas partes, pero tal como está el escenario en la administración del tema por parte de Bolivia, amenaza con ser un factor de complejidad de un status de fluidez y cordialidad que se logró después del impase de la "nacionalización".

Cuarto, la irrupción de nuevos jugadores internacionales, especialmente China, pueden generar un escenario más complejo en la vinculación con Brasil y su natural influencia geográfica y múltiple en Bolivia. La declinación del protagonismo venezolano marcan, a su vez, un interrogante sobre la estrategia de alianzas de Bolivia.

Quinto, la idea subyacente de que Brasil siempre ha tenido una actitud imperialista que tiene en Bolivia por su tamaño económico tan pequeño un objetivo concreto, pueden aflorar con más claridad si en los próximo años el poder brasileño se pone en evidencia de modo más tangible en su relación concreta con una nación pequeña como la nuestra.

Sexto, las difíciles condiciones de inversión en Bolivia no parecen marcar un escenario favorable para la presencia de inversión privada brasileña. De hecho, da la sensación de que los inversionistas brasileños están poco animados a volver a pensar en Bolivia en grande. Dependerá del gobierno brasileño en su trabajo de mejorar las condiciones bolivianas, reabrir esos espacios. Dependerá también de la necesaria transparencia de esas inversiones. Es un camino de ida y vuelta que tiene que ver con la lógica maximalista (que vale para la inversión externa en general) en la que se mueve la Constitución y las reglas del gobierno de Morales.

Séptimo, el tema de la migración se ha vuelto crucial. Debe desarrollarse una política migratoria, sobre todo para los bolivianos que van a trabajar a Brasil (hoy un número muy significativo) en el marco de un proceso de integración que considere las reglas sobre el tema que contempla el Mercosur. Más que eso, hay que concretar políticas del gobierno brasileño que salvaguarden las condiciones de derechos humanos (salud, trabajo por ejemplo) de los migrantes, lo que no excluye las complejas relaciones dentro de la propia comunidad boliviana en Brasil.

Octavo, las iniciativas brasileñas para incrementar la generación de energía eléctrica en el río Madera tendrán un impacto fundamental en el ecosistema de la región y en todo el sistema fluvial boliviano de la Cuenca del Amazonas. El propio proyecto de la presa en Cachuela Esperanza es parte de un escenario cuyas repercusiones económicas y políticas son complejas. Lo esencial es la definición de una política medioambiental boliviana que es hoy por hoy contradictoria entre la retórica preservacionista y la lógica desarrollista. A la vez no se puede desconocer la posibilidad de alimentación de electricidad a una región del país que está fuera del sistema interconectado.

Noveno, el proceso de integración tanto binacional como el que les toca a ambos países en virtud de su presencia en los mecanismos económicos subregionales y en el mecanismo político (UNASUR), debe ser parte de una definición a futuro que supere la retórica política y con realismo las trabas que han frenado el éxito de acuerdos como el Mercosur. Se debe partir de la realidad de una de las mayores asimetrías entre los países sudamericanos, lo que exige una estrategia de integración que tome en consideración los elementos de complementariedad existentes, así como aquellos referidos a la competitividad y eficiencia de propuestas que busquen beneficios comunes. Está claro que la idea global de integración está en cuestión y que hay que evaluar la propuesta de sudamericanización de la integración que inició Brasil en 2000.

Finalmente, se debe abrir un nuevo escenario de intercambio y complementación económica que trasciendan el gas y el narcotráfico, que fortalezcan la vinculación por la vía de la infraestructura (y resuelvan los complejos desafíos que plantea cuando los corredores estén en pleno funcionamiento), que privilegie la relación entre los departamentos y estados fronterizos de Brasil y Bolivia (cuya potencialidad económica es inmensa) y que encuentre mercados para los productos bolivianos más allá de la actual dependencia energética. Retomar los proyectos comunes de industrialización es también indispensable.

En el fondo, lo que Bolivia y Brasil deben recuperar es un clima de confianza mutua que diversos acontecimientos de los últimos años debilitaron.

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y BRASIL

Eduardo Pastrana Buelvas

Introducción

Sin duda, la Política de Seguridad Democrática (PSD), como columna vertebral de la estrategia política que Álvaro Uribe implementó en sus dos períodos presidenciales (2002-2010), determinó el curso político y la orientación ideológica de la política exterior de Colombia durante los ocho años de su mandato. Por tal motivo, las relaciones internacionales se desarrollaron como complemento casi exclusivo de las estrategias internas de seguridad. La PSD se enfocó a confrontar seis amenazas domésticas específicas identificadas como de interés prioritario, a saber: el terrorismo, encarnado funda-

mentalmente en el grupo guerrillero denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio[1].

Por tanto, en el ámbito doméstico, la prioridad de la acción estatal y gubernamental estuvo dada por la búsqueda del control estatal de la totalidad del territorio, cumpliendo un papel central las FF.AA. (Policía y Fuerzas Militares), si bien se reconocía que se precisaba paralelamente de una actividad fuerte por parte de las demás entidades territoriales (Presidencia, 2003: 16).

Por lo que se refiere a la estructuración de las Relaciones Exteriores, la PSD ubicaba la consecución de su seguridad interna como pilar del entendimiento con los demás actores de la Comunidad Internacional, apelando al multilateralismo

[1] El objetivo general de la PSD era reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio fortaleciendo la autoridad democrática, entendida como autoridad institucional, imperio de la Ley y participación ciudadana en el marco gubernamental. Los objetivos específicos de la PSD eran cinco: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y el logro de la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el sistema gubernamental. La *seguridad* como concepto era entendida como la protección del ciudadano y la democracia por parte de las fuerzas del Estado y su componente *democrático* estribaba en el compromiso de solidaridad y cooperación con la PSD por parte de toda la sociedad (Presidencia, 2003: 12-13).

en el marco de los convenios, tratados y acuerdos existentes contra el terrorismo internacional. Dicho propósito contemplaba como uno de sus instrumentos clave la cooperación bilateral por principio de corresponsabilidad de todos los países en la cadena, que va desde los precursores químicos hasta los consumidores de narcóticos y pasando por las organizaciones delincuenciales y las redes del terrorismo internacional (Presidencia, 2003: 20-21).

Con frecuencia, se ha expuesto el papel dominante del Presidente y sus objetivos de buscar afanosamente cooperación contra el narcotráfico y el "terrorismo" en los derroteros que traza para sus conexiones con la región andina y en las estructuras continentales, además de su esfuerzo permanente por insertarse a los mercados globales. También se ha visibilizado continuamente el rol central que cumplen las relaciones bilaterales con EE.UU. para moldear y satisfacer esas metas gubernamentales.

Sin embargo, detrás del modelo gubernamental que articula la seguridad estatal como paso previo al desarrollo, además de la resolución de sus dilemas interiores y la extensión de los vínculos con los norteamericanos, se halla un juego de intereses clave y de factores de identificación positiva tradicional entre las élites económicas, políticas y militares colombianas respecto a ese modelo y respecto al buen entendimiento con EE.UU. Esa identificación, particularmente fuerte en la era Uribe, dejó seriamente afectadas las buenas relaciones de vecindad con los países andinos y un manto de desconfianza con Brasil, además de limitar notoriamente la motivación y la participación de Colombia en los procesos de integración re-

gional. La percepción doméstica estuvo casi dominada por la unanimidad en torno a los presupuestos de la PSD, el escepticismo respecto a la utilidad política de los espacios suramericanos, el afán por la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC)[2] con los EE.UU. y la incertidumbre respecto a la posición de Brasil frente al conflicto interno y a las crisis diplomáticas con Venezuela.

Al cierre del gobierno de Uribe, y tras el inicio de la administración Santos, se hizo evidente un clima de opinión que expuso un desgaste de las expectativas elevadas de las relaciones colombo-norteamericanas. Ello generó una presión por buscar otros espacios de inserción económica, normalizar las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, aprovechar más el potencial de Brasil y recuperar la confianza de la región para borrar la sensación general de un cierto "aislacionismo" colombiano. EE.UU. continúa teniendo un lugar importante en la agenda exterior comercial y política de Colombia, pero la posición gubernamental sugiere una preocupación creciente por diversificar las relaciones exteriores y situarse en el centro de gravedad de los procesos de integración regional.

[2] Colombia y Estados Unidos firmaron un Tratado de Libre Comercio en 2006, el cual redefiniría las relaciones comerciales entre ambos países. Este tratado permitiría la reducción arancelaria bilateral y, según el gobierno colombiano, serviría de motor de la economía nacional y estimularía la inversión extranjera en el país. Sin embargo, dicho tratado, desde su firma en 2006, no ha sido ratificado por razones de política interna por el Congreso Norteamericano.

Era Uribe: estadounidización de la política exterior y aislamiento de Sudamérica

La relevancia de las relaciones de Colombia con EE.UU. ha sido tradicionalmente alta al comprometer paralelamente e incluso hibridar temas comerciales, políticos, diplomáticos y de seguridad. Son eslabones esenciales de las relaciones bilaterales: la ratificación pendiente del TLC entre Colombia-EE.UU. por parte del Congreso norteamericano y la prorrogación del ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Erradication Act*). Mediante dicho mecanismo unilateral, EE.UU. le viene otorgando, desde mediado de los años 90, preferencias arancelarias a un universo amplio de las exportaciones colombianas que ingresan al mercado norteamericano, basadas en el principio de la corresponsabilidad en la lucha en contra del narcotráfico. Así mismo, han sido temas centrales en las relaciones bilaterales la cooperación militar, financiera y humanitaria para los temas de narcotráfico y grupos armados ilegales dentro del Plan Colombia (Pastrana, 2010: 53).

Aunque no sea recíproco, la intensificación de las relaciones comerciales con los EE.UU. y la renovación de la cooperación siempre han ocupado el primer lugar en la agenda diplomática colombiana. En la era Uribe, el Ministerio de Comercio contemplaba el TLC con los EE.UU. como "el camino para definir el trato comercial con el resto del mundo" (Pastrana, 2008: 3; Cepeda y Sánchez, 2010: 459).

En este sentido, la forma afanosa de preparar el TLC y el intento de reforzar la cooperación norteamericana podrían haberse basado en otras dos estrategias erráticas. Por una par-

te, poner toda la confianza en las negociaciones con el Departamento de Comercio de EE.UU. y el Departamento de Estado, olvidando la influencia de otros actores —que hoy traban el TLC— institucionales, políticos y de organizaciones de la sociedad civil. Por otra, intentar que el TLC se convirtiera en el mecanismo para asegurar una "alianza estratégica" desde Colombia y EE.UU. hacia el hemisferio, que incluso subsumiera el ATPDEA y las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo, enlazando a la PSD con los lineamientos ideológicos de la administración Bush (Pastrana, 2011: 208-209; Pulecio, 2005: 14).

Desde este bilateralismo se podría generar un efecto multiplicador o efecto "carambola" sobre la región andina que los vecinos de Colombia (particularmente Bolivia, Ecuador y Venezuela) temen y denuncian como una puerta abierta al intervencionismo de EE.UU. Tales temores se relacionan con la posible ampliación de la cobertura del Plan Colombia —como lo proponía la administración Clinton en 2001 con la "Iniciativa Regional Andina" (IRA o ARI)[3]— y de los efectos negativos de carácter transfronterizo del conflicto colombiano y de la estrategia de combate frontal (Bonilla y Cepik, 2004: 74; Leite y Montez, 2007: 198; Duarte y Trindade, 2010: 109).

Ha sido un gran obstáculo a la aproximación regional la manera desequilibrada en la que se negoció con los norte-

[3] U.S. Department of State (2003). Andean Regional Initiative (ARI): FY2003 Supplemental and FY2004 Assistance for Colombia and Neighbors. Recuperado de http//: www.*fpc.state.gov/documents/organization/23496.pdf*

americanos, por encima de los arreglos comunitarios en la CAN, por fuera del proceso de integración comercial suramericano y haciendo caso omiso a las consecuencias regionales de no negociar en bloque, tal como lo han expresado países como Venezuela, Bolivia, Ecuador e incluso Brasil. Así, se desdibujó la profundización de las relaciones comerciales con el vecindario y el entorno regional e incluso se reversaron procesos de integración como el andino. Como consecuencia de ello, se fragmentó la CAN, Venezuela se orientó hacia el Mercosur y el gobierno de Hugo Chávez aceleró los procesos alternativos como el ALBA (Vieira, 2010: 57; Ramírez, 2008: 2).

Es necesario reconocer que a lo largo de las diez Cumbres presidenciales suramericanas que se han suscitado de 2000 a 2008, se han evidenciado controversias políticas sobre el proceso de integración económica y política, las situaciones nacionales, los modelos de conducción política y los liderazgos de Venezuela y Brasil. No todo es culpa de Colombia, pero el proceso acumulativo de tales controversias afectó el ambiente de concordia entre los sudamericanos y puso freno a las dinámicas de negociación en temas comerciales, de integración energética y de infraestructura, de integración política y de seguridad colectiva (Ramírez, 2008: 2).

Es innegable que una de las razones que esgrimió el gobierno colombiano para apartarse un tanto del proceso regional y volver a mirar a los EE.UU. fue el fracaso de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003 (Pulecio, 2005: 16). Esta posición se reforzó por la interpretación gubernamental inicial del rol de Brasil y Venezuela

como antagonistas del libre comercio y actores de contrapeso ideológico y político a EE.UU. Dicha interpretación encontraba fundamento en el vínculo estrecho que sus presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez han tenido a lo largo de su historia política con movimientos políticos y sociales, cuyo denominador común ha sido el rechazo sistemático a la injerencia económica, militar e ideológica de los norteamericanos en Suramérica (Duarte y Trindade, 2010: 109; Márquez, 2010: 472-473: Pastrana, 2011, 225; Pastrana, 2009: 68-69).

Sin embargo, los esfuerzos y *lobbies* del segundo gobierno Uribe, respecto a una mayor alineación con EE.UU., no prosperaron ante a la "reticencia" creciente por parte de la contraparte norteamericana. Debido al malestar gubernamental por el recorte y reorientación social de los montos destinados para apoyar financiera y militarmente la PSD, y a partir de las declaraciones de la administración Obama, desde los medios se manejaron tres razones para explicar el "golpe al Plan Colombia": el cambio de prioridades en seguridad de EE.UU.; su deseo de que se logre una completa "nacionalización" del programa (la asunción de los costos por parte de Colombia); y la crisis financiera norteamericana (Londoño, 2011: 264-269).

Este revés bilateral para la PSD, sumado a la no prolongación del ATPDEA más allá del 2010 y el bloqueo permanente por parte del Congreso norteamericano del TLC con Colombia, no significaron estímulos negativos para la búsqueda de alineación intergubernamental. En medio de las tensiones políticas entre Colombia de un lado, y Ecuador y Venezuela del otro —con alusiones belicistas—, el papel "estabilizador" de EE.UU. hizo eco en el ánimo gubernamental colombiano y en algunos medios de opinión (Londoño, 2011: 250-262).

Por otra parte, la polarización de las posiciones en UNASUR aumentó a raíz de la revelación pública sobre la negociación colombo-norteamericana para la firma de un tratado que implicaba el uso de siete bases colombianas, cuyo propósito era el de aumentar el alcance operativo del programa de cooperación antidroga y contrainsurgente. Por su parte, Colombia defendía el acuerdo como exclusivamente doméstico y exigía que UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) examinaran el armamentismo y la conducta belicista de Venezuela. En contraposición, la misma Venezuela, Ecuador y Bolivia intentaron inclinar la plataforma suramericana para condenar el tratado colombo-norteamericano (Manaut, Celi y Jácome, 2010: 12).

El empuje permanente ejercido por Brasil a estructuras de integración regional —como UNASUR— causó posiciones encontradas al interior de la opinión pública colombiana. El gobierno de Uribe durante sus ocho años de mandato consideró que la proximidad política entre Venezuela y Brasil en la era Lula, así como el interés de ambos en el devenir del conflicto armado interno, eran "piedras en el zapato" para la consolidación de los intereses nacionales. Así mismo, se percibía que tal cercanía podría contribuir a la creación de un escenario favorable, en donde tanto las FARC podrían oxigenar su posición política como las voces de la sociedad civil que exigían una salida negociada al conflicto, encontrarían mayor eco (Pastrana y Vera, 2008, 224-227; Ramírez, 2010:

548-552).

Antes del inicio de la era Santos, el gobierno colombiano consideraba que la oferta política de UNASUR y la oferta en seguridad al interior del CDS eran "poco atractivas", considerando que lo que buscaba la agenda exterior colombiana era el "compromiso firme" de todos los suramericanos en la condena colectiva y combate al terrorismo y al narcotráfico, traducido en "hechos". Se denunciaba por parte de Colombia la tolerancia de gobiernos como el venezolano y ecuatoriano de la presencia en sus territorios de campamentos de las FARC, así como también el alto riesgo fronterizo y regional que revestían los planes de adquisición de armamento y producción nacional por parte de Venezuela.

En este contexto, Brasil aparecía ante los ojos de la opinión colombiana como muy tolerante a los excesos políticos de Hugo Chávez y muy silente frente a las pruebas que exponían la presencia de guerrilleros en Ecuador y Venezuela, las cuales comprometían, según el gobierno colombiano y las FF.AA., a funcionarios venezolanos y ecuatorianos con las FARC (Echandía, Bechara y Cabrera, 2010: 165-166; Pastrana y Vera, 2008: 230-232; Tarapués, 2008: 168-170).

Miradas y percepciones del Gobierno de Uribe sobre Brasil en la región

El gobierno Uribe buscaba permanentemente una ampliación de los vínculos comerciales con Brasil, considerando no solamente el atractivo de su mercado, sino que apreciaba

también su rol de puente hacia el MERCOSUR y su importancia como motor económico del mismo. Lo intentó por la vía intercomunitaria CAN-MERCOSUR y por la vía bilateral mediante fórmulas como las "ruedas de negocios". Pese a esa intención, las divergencias políticas en torno a la forma de liberalizar el comercio, así como la tensión negociadora al interior de la OMC entre Estados Unidos y Brasil, fueron un factor de letargo. Colombia, puesta su mirada en el TLC con EE.UU., tendió a secundar de manera pasiva la posición dominante de EE.UU. sobre el comercio global en Doha[4], mientras Brasil buscaba el apoyo de otras economías en desarrollo y emergentes, generando coaliciones de respaldo para alcanzar reglas más equilibradas mediante el IBSA (India, Brasil y Suráfrica) y presión negociadora en el G-20.

A diferencia del utilitarismo minimalista del gobierno colombiano, la visión coalicionista internacional de Brasil siempre ha propendido por la búsqueda de un fin común (equilibrio comercial) mediante el intercambio de información, la realización de acuerdos colectivos previos a las negociaciones en pleno y el apego a una diplomacia de actuación conjunta (Alkerman, 2009: 7). No obstante, el privilegiar un coalicionismo con países estructuralmente semejantes y no con sus socios naturales ha despertado cierta incomodidad en toda la región. Esta búsqueda de identidad entre las nuevas

[4] Colombia le pide a Estados Unidos que la demande ante la OMC. *El Tiempo*. Recuperado en http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-443564

potencias trajo un cierto anquilosamiento institucional del MERCOSUR y un descuido relativo de Argentina y de los dos socios menores (Paraguay y Uruguay) por parte de Brasil (Vigevani y Ramanzini, 2009: 90-92).

Por otra parte, se produjo un "distanciamiento amable" entre las administraciones Lula y Uribe respecto a la integración de la región, cuyo trasfondo político detrás de las discrepancias técnicas sugirió una desconfianza mutua prudente, pero permanente. Lula parecía privilegiar los intereses del liderazgo brasilero en MERCOSUR y en Doha, pensando en mejorar la capacidad de negociación nacional y del bloque, mientras Uribe consideraba ese liderazgo un tanto disruptivo frente a EE.UU. y factor de alejamiento de su socio de mayor interés comercial. Es más, cuando la CSN se transformó en la incipiente UNASUR para relanzar la integración regional, Uribe calificó al nuevo organismo como políticamente débil, mientras no ofreciera una plataforma concreta de integración comercial; y sujeto al riesgo de convertirse en un espacio instrumental para promover los intereses políticos e ideológicos de países críticos de EE.UU. y del Plan Colombia, como el mismo Brasil o Venezuela (Varas, 2008: 2).

Evidentemente, dicha posición resaltaba las fracturas políticas de los bloques suramericanos y se apoyaba en el retraso evidente de uno de los principales objetivos de la Declaración de Cusco en 2004: lograr la definitiva convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile, perfeccionar una única zona de libre comercio y generar integración política y social, partiendo de una base económica (Ramírez, 2011a: 137-138).

Esa "decepción relativa" del gobierno Uribe frente al avance lento de la integración comercial suramericana y la sensación de la prevalencia de los ritmos de Brasil en MERCOSUR y en la UNASUR fueron estímulos adicionales para la intensificación del bilateralismo y la búsqueda de otros TLC. De allí se derivaron las negociaciones de los acuerdos comerciales con Chile, Perú, Guatemala, Honduras, El Salvador, Canadá, el EFTA (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), Panamá y Corea del Sur.

De esta forma, la ruta "TLC con EE.UU. y con la UE" empezó a demarcar una nueva apuesta de integración triangular por fuera de los bloques regionales, entre Colombia, Chile y Perú, lo cual podría verse como una opción que ya incluye TLC entre ellos, el llamado Arco Pacífico Latinoamericano, al que se podría sumar a México como socio común. Dicho proyecto, prevé también la integración de sus bolsas de valores en el sistema de información MILA (Mercados Integrados Latinoamericanos), como alternativa colectiva al liderazgo económico brasilero[5]. La última etapa de dicho proceso ha sido la firma del "Acuerdo Pacífico", celebrado entre Colombia, Chile, Perú y México en Lima el 28 de abril de 2011.

Ahora bien, hasta el fin de su mandato, Uribe confió la integración con Brasil y la integración suramericana al destrabe de su TLC con EE.UU. y a la recuperación de la inte-

[5] Rivera, Raúl (2011, marzo 25). Brasil: ¿socio, patrón o rival? Revista *América Economía*. Recuperado el 18 de abril de 2011 en http://www.americaeconomia.com/revista/brasil-socio-patron-o-rival

gración andina vía MERCOSUR. Con la expectativa, eso sí, de que ese espacio económico y Brasil flexibilizaran su posición frente a las negociaciones con EE.UU., mientras aceleraba su propia agenda para asegurarse el acceso a mercados múltiples como el centroamericano.

En la dimensión política, las tensiones leves y las discrepancias prácticas fueron una característica convencional de las relaciones colombo-brasileras en la era Uribe-Lula, si bien expresadas en tono cordial. Ambas administraciones estuvieron siempre de acuerdo en el rechazo al terrorismo y el combate al narcotráfico, pero sus diferencias esenciales se caracterizaron por la manera de encarar ambas amenazas, por la magnitud regional atribuida por ellos al conflicto armado interno colombiano y por la percepción de ambos respecto al involucramiento de EE.UU. en los dilemas de seguridad suramericanos.

Brasil, por su parte, intentó siempre distanciarse de un compromiso frontal contra las FARC o de integrarse a un "Plan Colombia ampliado" a la Amazonía, pero sin perder de vista un pragmatismo bilateral que lo condujo a incrementar la cooperación policial y militar para vigilar la frontera y compartir información desde 2003. Los antecedentes de cooperación en este ámbito se remontan a la era Pastrana (1998-2002) cuando se impulsó la estrategia policial binacional COBRA. El propósito de cooperación de Brasil pareció mantenerse entre la contención de los efectos transfronterizos del conflicto para evitar una situación de "derrame", el manejo independiente de su problema de carteles traficantes y la búsqueda de fórmulas alternativas

para contribuir a la solución del conflicto armado de Colombia. No obstante, Brasil respetó siempre las decisiones de seguridad del gobierno colombiano (Duarte y Trinade, 2010: 108-109; Ramírez, 2004: 155).

Equilibrismo del Gobierno Lula en la crisis Colombo-Venezolana

La percepción dominante entre los medios de opinión —sobre todo los cercanos al oficialismo uribista— y en el gabinete de Uribe tendió a ser que Brasil "podría cooperar más" en materia de seguridad. Por ello, fue calificada como decepcionante su distante "neutralidad" en los conflictos bilaterales con Venezuela, particularmente frente al asunto de las pruebas que exhibieron las FF.AA. de Colombia sobre campamentos de las FARC en ese país y sus nexos con funcionarios venezolanos hacia 2010. Para el gobierno, la posición "equilibrista" de Brasil, que se caracterizó por cooperar sin intervenir directamente en el conflicto interno o asumir la visión uribista sobre el mismo, ni tomar posición en el conflicto bilateral, fue incómoda e incomprendida por Colombia.

Así las cosas, el gobierno de Uribe pareció resignarse hasta el 2005 a que Brasil respaldara la soberanía de Colombia en los foros internacionales, pero negándose a calificar a los grupos insurgentes como "terroristas" (interpretación del uribismo). Igualmente, negándose a otorgarles un estatus político como "beligerantes" (interpretación

venezolana hasta 2009) y conservando la percepción de que el Plan Colombia era, fundamentalmente, una estrategia militar y no una alternativa social o de paz (Moreano, 2006: 167). Esta posición moderada le permitió ser aceptado por el gobierno Uribe y las FARC como mediador y facilitador en procesos de liberación de secuestrados por parte de las FARC en 2009, 2010 y 2011. Brasil se perfiló, de esta manera, ante la opinión nacional como un actor internacional más neutral que Venezuela, el cual perdió la confianza de Colombia en 2008, debido a contactos no autorizados y a su reconocimiento de las FARC como actor político legítimo.

Las presiones del gobierno colombiano sobre Brasil tendieron a aumentar a medida que se agudizó la crisis con Venezuela propiciando dos momentos difíciles entre Lula y Uribe. Por un lado, la firma del acuerdo colombo-norteamericano para el uso de tres bases aéreas, dos terrestres y dos navales por parte de tropas, contratistas y tecnología de EE.UU. en 2009. Por otro, la reiteración de las pruebas contra el presidente Hugo Chávez sobre su tolerancia a las FARC al borde de la culminación del mandato de Uribe en 2010 (Carvajal, 2011: 281; Londoño, 2011: 235).

En cuanto a lo primero, aunque el acuerdo se justificó en la cumbre presidencial de UNASUR como de propósito exclusivo para el combate interno al narcotráfico y el terrorismo (Ugarte, 2010: 31), Brasil se mostró particularmente inquieto, coincidiendo en parte con las críticas de Venezuela, Ecuador y Bolivia sobre espionaje e intervención norteamericana. Uribe realizó una visita "relámpago" a su homólogo

brasilero para disipar las aprensiones geopolíticas, incluso reafirmando el compromiso bilateral con la paz y el comercio regional. Empero, la posición de Brasil fue convergente a la del vecindario: Colombia tendría que exhibir y explicar los términos y alcances de su acuerdo a todos (Carvajal, 2011: 290-291).

Ante esta adversidad política, volvió a resonar la tesis del gobierno colombiano sobre el "armamentismo" suramericano cuestionando la idoneidad del CDS para indagar sobre un tratado soberano, exigiendo simetría para que los demás (particularmente Venezuela y Brasil) también expusieran con transparencia el propósito y alcances de sus acuerdos de cooperación en defensa (Ugarte, 2010: 33; Carvajal, 2011: 286). En consecuencia, cuando salió a la luz pública el acuerdo de cooperación militar firmado entre Brasil y EE.UU, las posiciones oficialistas en los medios de opinión llegaron a referirse a un "trato desequilibrado" para Colombia por parte de Brasil y del concierto de UNASUR.

Por tanto, el clima de opinión uribista consideraba que el tratado de Brasil-EE.UU. no había recibido los mismos cuestionamientos que el colombiano y los más suspicaces interpretaban la decisión brasilera como una forma de "contrarrestar" los posibles perjuicios del tratado colombo-norteamericano sobre sus fronteras o políticas estratégicas. Sin embargo, Brasil se había cuidado de presentar previamente en UNASUR esa iniciativa y los términos de su acuerdo demostraron claramente que no habría cesión de soberanía brasileña ni presencia ni injerencia de personal norteamericano en territorio suramericano (Carvajal, 2011: 283-284).

El sector privado Colombiano frente al rol económico de Brasil

Por su parte, los grupos económicos de Colombia consideran que Brasil es un destino atractivo para diversificar las exportaciones colombianas, más teniendo en cuenta los tropiezos económicos y políticos con Venezuela. Sin embargo, las exportaciones al Brasil son aún bajas, considerando el monto destinado a EE.UU. en 2010 (16,918 millones USD) como primer y tradicional socio comercial del país, concentrando el 42,5% de la oferta colombiana[6]. Brasil es el sexto destino de las exportaciones colombianas después de EE.UU., la UE, la CAN, China y Venezuela[7].

Por el lado de las importaciones, la dependencia de los norteamericanos parece reducirse, empero, EE.UU. continúa ocupando el primer lugar con un 25,8% y le siguen China (13,5%), México (9,5%), Brasil (5,8%) y Alemania (4,1%)[8]. En otras palabras, aunque la proximidad comercial a EE.UU. continúa en el tope de las prioridades de la agenda colombiana, el empuje de la diversificación ha beneficiado otras relaciones de intercambio distintas a las que se tiene con la CAN, como sucede actualmente con Brasil.

Desde esta perspectiva, y con algunas diferencias y reservas según el sector económico específico, los empresarios

[6] Proexport (2010). Informe de Exportaciones e Importaciones. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://*www.proexport.com.co*

[7] *Ibíd.*

[8] *Ibíd.*

colombianos parecen mirar con buenos ojos el modelo brasileño y el potencial comercial y de inversión bilateral, denotando el gran tamaño de su mercado interno y de su demografía. Asimismo, parecen coincidir en que Brasil es un motor económico y político para la integración regional, aunque no plenamente consolidado ni legitimado.

En el caso de la Asociación Nacional de Industriales colombianos (ANDI), se ha expresado que el bloqueo comercial por parte de Venezuela ha beneficiado indirectamente la diversificación de destinos, incluyendo Brasil, para los productos nacionales. Así mismo, que la firma extensiva de TLC y el fomento a la inversión extranjera con reglas claras son caminos acertados en la internacionalización de la economía colombiana.

En consecuencia, la ANDI recomienda continuar apostándole a la atracción de la inversión directa en la minería[9], un estrato en el que Brasil ha empezado a participar poderosamente, atendiendo particularmente a aquello que el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Santos ha llamado una de las "Locomotoras" de la economía nacional en la próxima década. Empero, el gremio reconoce que a largo plazo hay que asegurarse de que también haya una transferencia del conocimiento y mecanismos para transformar las estructuras productivas dentro de los acuerdos que se realicen.

[9] *El Colombiano*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en: http://www.elcolombiano.com

Con respecto a la integración suramericana y el rol conductor de Brasil, la ANDI refleja un sentimiento común entre los grupos económicos colombianos: Brasil aún no ejerce todo el liderazgo que podría tener en la región. En efecto, no parece aún dispuesto a asumir los costos de ese papel conductor, sus relaciones políticas y económicas con EE.UU. no son del todo claras (¿socio o antagonista de los norteamericanos?) y "debería aceptar" un TLC con los EE.UU. para acercarse más a los que ya lo han hecho[10]. Para los industriales, el rol mediador y civilista de Brasil en las crisis suramericanas se contradice un poco, considerando su silencio frente a las agresiones verbales del presidente venezolano y su llamado nacional para "prepararse para la guerra" durante el episodio de su rechazo al acuerdo militar colombo-norteamericano. Aunque, se sintió también el desinterés por parte de EE.UU[11].

En suma, el liderazgo económico y político de Brasil es apreciado por los gremios empresariales, sobre todo por su vocación de impulso al comercio regional y a los proyectos de interconexión física y energética como el IIRSA (Iniciativa

[10] Villegas, Luis Carlos (2008, octubre 10). Presidente de empresarios colombianos echa de menos el liderazgo del Brasil. Periódico *Vanguardia Liberal*. Recuperado el 18 de abril de 2011, en http://www.vanguardia.com/historico/9884-presidente-de-empresarios-colombianos-echa-de-menos-el-liderazgo-del-brasil-

[11] Archivo (2009, noviembre 24). Periódico *El Tiempo*. Empresarios colombianos critican el "silencio" de EE.UU. en la crisis con Venezuela. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6660287

de Integración de la infraestructura Regional Sudamericana), dado el preocupante atraso de Colombia en dicha materia (Vieira, 2010: 60). Sin embargo, suelen inquietarse por dos razones: en qué medida promueve Brasil su propia imagen e intereses; y qué tan horizontal y democrático se mantendrá su comportamiento respecto a sus aliados menores, sobre todo en las iniciativas suramericanas hacia fuera (Grabendorff, 2010: 169).

Las opiniones de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) reflejan una inquietud continua para el Gobierno nacional. Según el gremio agrícola, en las negociaciones Colombia debería examinar con lupa los mecanismos para ampliar el intercambio con Brasil —y otros países—, defendiendo la sostenibilidad de una esfera tan vulnerable ante la apertura, sin paliativos ni estímulos suficientes para el crecimiento, como lo es la agropecuaria. Desmontar las barreras arancelarias frente a Brasil es interpretado por este gremio como especialmente riesgoso y como una estrategia equívoca para aumentar las importaciones y controlar la revaluación del peso. Ello beneficiaría exclusivamente la competitividad de otros sectores y podría ocasionar el aumento del déficit comercial con Brasil y la desestructuración del aparato productivo nacional[12].

En este sentido, Colombia tiene actualmente con Brasil, en términos de la balanza comercial, el tercer déficit más alto (1,208 millones USD) después de los que tiene con México (3,056 millones USD) y China (3,061 millones

[12] *El Espectador*. Recuperado el 4 de abril en http://www.elespectador.com/economia/articulo-224174-agricultores-rechazan-anuncio-de-rebaja-de-aranceles-agropecuarios

USD)[13]. Esto coincide con las advertencias de que enfrentar directamente el tamaño colosal de sectores primarios brasileños como el del café, el tabaco, el cárnico, el lechero, e incluso sectores industriales clave como el de autopartes, podría erosionar no solamente el mercado internacional que el país ha intentado estabilizar, sino además impactar negativamente la oferta doméstica[14].

Para el caso de la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegán) y los gremios lecheros, firmar acuerdos sumamente asimétricos y sin medidas específicas para reducir el impacto del choque directo con economías más desarrolladas puede conducir a la desaparición de estos sectores y el deterioro social del campo[15]. Se advierte que la negociación del TLC con la UE no fue buena y se teme el advenimiento de otros acuerdos desequilibrados, como podría suceder con Brasil. Aunque tanto la SAC como Fedegán expresan estas reservas frente a las relaciones de intercambio comercial con la potencia vecina, ambos gremios se muestran fuertemente atraídos por el modelo brasileño de uso extensivo de la tierra para la producción masiva de alimentos y la tecnificación del sector ganadero[16].

[13] Proexport. Op., cit.

[14] Proexport y Ministerio de Agricultura, Comercio y Turismo (2010, enero). Importaciones colombianas y balanza comercial. Recuperado el 4 de abril de 2011 en: http://*www.mincomercio.gov.co*

[15] Fedegán (2010, mayo 21). Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=12449

[16] Latinpymes (2010, Septiembre 28). Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.latinpymes.com

En el lado opuesto, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) manifiesta que encuentra viable un mayor intercambio bilateral y resalta la magnitud en alza de la inversión brasilera, pero realiza cuatro observaciones. En primer lugar, las expectativas mutuas de integración económica podrían resentirse si se toma el bajo promedio histórico de crecimiento anual del PIB de ambos (aprox. 4%), aunque sólo tomando el 2010, Brasil superó a Colombia en un 3,3% (Clavijo, 2011: 1). En segunda instancia, un análisis al crecimiento de los factores de producción parece mostrar un repunte de la capacidad de la industria brasileña pese a la apreciación cambiaria, mientras a Colombia parece amenazarla un proceso lento, pero progresivo de desindustrialización (Clavijo, 2011: 2). En tercer lugar, la economía brasileña aún se encuentra relativamente “cerrada” a un aumento de las importaciones contrastando la Tasa de Apertura Comercial de Colombia y Brasil en 2010, de 31% y 18,9% respectivamente (Clavijo, 2011: 2).

En última instancia, pese a que el clima para la inversión en Brasil es bueno y en Colombia moderado, y aunque el segundo tiene una mejor posición fiscal que el primero, los gobiernos de ambos países —Rousseff y Santos— enfrentan presiones gremiales por la introducción de reformas estructurales (Clavijo, 2011: 2). Esto genera entre productores e inversionistas de ambos lados un nivel alto de incertidumbre que reduce el margen de oportunidades bilaterales.

Santos y el giro pragmático de la política exterior colombiana

En contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le ha dado un giro a la acción exterior de su gobierno, en la cual se esbozan los contornos de una nueva orientación de la política exterior. Su objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática, caracterizándose desde un principio por un pragmatismo y un multilateralismo negociador[17]. En primer lugar, América Latina comienza a ser de nuevo para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico para el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por tanto, es positivo que el vecindario latinoamericano comience a jugar un papel central en el marco de la nueva política exterior colombiana, en donde las relaciones con la región se comienzan a desarrollar más por convicción que por obligación.

En dicho contexto, se destaca lo que podría denominarse "la nueva estrategia sudamericana" de la política exterior del gobierno Santos, la cual interpreta las potencialidades geopolíticas y goeconómicas que le ofrecen su vecindad obligada. En segundo lugar, Colombia ha comenzado, desde una perspectiva temática, a relativizar en su agenda exterior la importancia que tenían en el pasado —para su relacionamiento con

[17] Pastrana, E. (2011, febrero 3). La estrategia sudamericana del gobierno Santos. Semana.com. Recuperado el 25 de abril del 2011 en http://www.semana.com/noticias-opinion/estrategia-sudamericana-del-gobierno-santos/151265.aspx

el mundo— asuntos como el narcotráfico, la seguridad y terrorismo. Cuestiones relacionadas con la agenda global comienzan a tener un lugar en la formulación de las estrategias de política exterior de Colombia, tales como el cambio climático, la biodiversidad, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones, la cooperación científica y académica, y así como también los temas de reforma de las estructuras de gobernanza global.

En este orden de ideas, el nuevo gobierno no considera que esté sacrificando metas o resultados en seguridad interna por "mantener buenas relaciones con los vecinos", sino restaurando canales de intercambio de información y de cooperación bilateral, tendiendo puentes para recuperar la credibilidad internacional (Ramírez, 2011b: 79 Ayuso, 2010: 2). El pragmatismo involucra la capacidad de mantener los objetivos esenciales, pero introduciendo mecanismos flexibles. Santos no solamente busca la continuidad de la PSD aplicando nuevos métodos, sino que se evidencia, al mismo tiempo, un "giro hacia el centro" del espectro político. Se aprecia el abandono de la lógica "amigo-enemigo", la recuperación de la legitimidad política, la normalización del funcionamiento del Estado y el impulso a "reformas desde arriba", evitando los extremos (Novoa, 2010: 2-3).

Por tanto, las FARC y el narcotráfico continúan siendo objetivos militares hacia adentro y diplomáticos hacia fuera, pero el nuevo gobierno ha sido consciente de que la diplomacia de la seguridad debe administrarla de tal manera en que no ponga en riesgo objetivos como la integración regional y la diversificación de las relaciones exteriores (Ramírez,

2011b: 95). Cuatro factores que podrían contribuir a explicar este giro son: la atenuación de la alineación antiterrorista Bogotá-Washington en la era Obama, el cambio de relación de fuerzas entre las FF.AA. colombianas y las FARC (las segundas muy debilitadas aunque no eliminadas), el desgaste de la retórica antiterrorista frente a los máximos resultados militares que pudo obtener la PSD; y, en último lugar, la inconformidad creciente de la ciudadanía y las élites republicanas ante los resultados no deseados de la política del "todo se vale" con tal de preservar la estabilidad gubernamental (Novoa, 2010: 3-4).

Así las cosas, el gobierno Santos busca pasar de una diplomacia reactiva y defensiva a una moderada, proactiva y flexible, dejando de considerar a los gobiernos de otras tendencias ideológicas como "enemigos de la PSD" o aliados del enemigo interno. De esta forma, se evita entrar en escenarios diplomáticos de "suma cero" al tratar de fortalecer la imagen exterior o la gobernabilidad a costa de debilitar la acción exterior o la credibilidad de gobiernos críticos de EE.UU. o del Plan Colombia (García, 2010: 1-3).

En fin, el giro pragmático en política exterior colombiana podría esbozarse a través de tres elementos intergubernamentales: enfatizar los intereses o espacios comunes en lugar de los puntos conflictivos; "venderles" a todos la idea de que Colombia es un socio económico y político atractivo, interesado en la región; y, finalmente, volver a situar el conflicto armado en una dimensión más doméstica, aunque sin renunciar a la cooperación bilateral y sin descartar una eventual salida negociada con las FARC (Ramírez, 2011b: 81; García, 2010: 4).

¿Posibilidades de una asociación estratégica colombo-brasileña?

La normalización de las relaciones diplomáticas —y paulatinamente las comerciales— con Venezuela y Ecuador beneficia inevitablemente una profundización de las relaciones múltiples con Brasil. Esa misma moderación de la diplomacia de la seguridad fue correspondida por el cierre de la administración Lula, quien declaró que ninguna consigna justifica el terrorismo, comprometiéndose a apoyar al gobierno colombiano, pero también a no intervenir en gestiones de paz o de seguridad interna sin el aval de la administración Santos. En ese mismo espíritu de convergencia, lograron firmarse ocho acuerdos para intensificar la cooperación bilateral.

El primero, busca generar desarrollo e intercambio social en la frontera Leticia-Tabatinga, facilitando permisos de residencia, estudio y trabajo. El segundo, busca mejorar la cooperación policial en términos de investigación, capacitación e intercambio de información criminalística, antidrogas y de tráfico de precursores, e incluso, algunas operaciones conjuntas. El tercero, motivará la investigación científica y académica entre Colciencias y Capes del Ministerio de Educación de Brasil. El cuarto, ofrece asistencia técnica de Brasil al cultivo y transformación nacional del cacao y el caucho. El quinto, pretende ampliar y mejorar la oferta educativa en Leticia a cargo del Sena y el Senai de Brasil.

Por lo demás, el sexto, ofrece desarrollo fronterizo común financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) al Estado de Amazonas en Brasil y a los Departa-

mentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en Colombia para propiciar infraestructura, empleo y protección del medio ambiente. El séptimo, vinculará el programa brasilero “KC 390”, acercando a los Ministerios de Defensa, el cual buscará el aprendizaje colombiano dentro de un programa local de construcción e industrialización de una aeronave de múltiple propósito con ese mismo código, con miras a la adquisición de 12 de esas aeronaves por parte de Colombia, y eventualmente, la generación de una asociación industrial para su producción. El octavo acuerdo toca el asunto de los biocombustibles delineando cooperación técnica para su producción y uso con miras al impulso común del mercado internacional de esta fuente de energía alternativa[18].

Las buenas perspectivas para las relaciones bilaterales, con repercusiones regionales positivas, son altas desde entonces. Además de ello, tanto la Presidenta, Dilma Rousseff, como su Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, son considerados en la región más pragmáticos y menos ideológicos que sus antecesores. Así mismo, a partir del reimpulso de Brasil a MERCOSUR, al pretender que se convierta en un organismo más abierto a todos los países de la región para dinamizar la integración económica suramericana después de un lapso de estanca-

[18] Pastrana, E. (2010, septiembre 6). Colombia y Brasil frente al reto de construir una asociación estratégica. Semana.com. Recuperado el 10 de abril de 2011 en http://www.semana.com/noticias-opinion/colombia-brasil-frente-reto-construir-asociacion-estrategica/144136.aspx

miento, Colombia obtiene una oportunidad estratégica para empezar a negociar su entrada como miembro permanente.

Desde esta perspectiva, Colombia puede aprovechar el clima de opinión favorable en la región y dentro del gobierno brasileño en la era Rousseff hacia la administración Santos para empezar la gestión política. Empero, deberá contemplar las implicaciones normativas y programar los ajustes técnicos que exige la membresía formal, considerando tiempos de aplicación y costos de la adhesión (Ramírez, 2011b: 83).

Así mismo, el gobierno Santos puede encontrar en Brasil y MERCOSUR dos puertas para ejercitar un liderazgo andino conservando su buen perfil ante EE.UU., dado que ya viene entendiendo que la contención que Brasil le genera al hegemón no compromete una ruptura con respecto a éste ni un distanciamiento. Ello se deduce del alto índice de inversiones norteamericanas en ese país y de la suscripción de acuerdos bilaterales que profundizan la cooperación (Varas, 2008: 3), como en el caso de los biocombustibles y el acuerdo militar.

Para salvar el acercamiento comercial al Brasil, sin que su mercado se constituya en una “amenaza”, puede ser crucial la transferencia tecnológica y de saberes para hallar puntos de equilibrio y nichos de complementariedad e innovación. A este respecto, el sector agroindustrial colombiano ve con muy buenos ojos el intercambio de modelos y experiencias de maximización y sostenibilidad del uso de la tierra como el de Brasil. En términos estratégicos, hoy se habla de la ampliación y administración de la tierra fértil como recurso de poder en el sistema internacional, considerando la crisis alimen-

taria global. Así mismo, teniendo en cuenta el incremento mundial en los precios de los alimentos y materias primas y la creciente demanda por parte de mercados de consumo básico tan grandes como el de China, el de India o el del mismo Brasil.

La seguridad energética es actualmente una inquietud bilateral convergente ante el desabastecimiento global y la volatilidad de precios en el mercado petrolífero en medio de las crisis políticas en el Magreb y Oriente Próximo. Brasil y Colombia intentan posicionarse entre los primeros oferentes mundiales de biocombustibles y buscan mecanismos para desarrollar conjuntamente este sector tanto para el sostenimiento del mercado doméstico como para la consolidación externa. El anhelo de integración energética con el Brasil dentro de acuerdos bilaterales o múltiples es una constante en la agenda exterior colombiana, incluyendo fuentes tradicionales como el petróleo, el carbón, la electricidad y el gas.

En materia de inversiones, el capital brasileño se ha visto fuertemente atraído hacia el país y el gobierno colombiano ha venido desarrollando espacios para crear confianza y mesas de negocios con ese país. La impetuosa entrada del empresario colombo-brasileño, Germán Efromovich, y su grupo Synergy (Avianca) en 2004 ha estimulado a otras tantas firmas. En este contexto, se destacan Votorantim, Sandvik, Petrobras y Gerdau[19], demostrando el creciente interés de los

[19] Periódico *Portafolio*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-4121580

inversionistas del vecino país en los sectores de energía (carbón, petróleo), minería, manufacturas y metalurgia. Recientemente, se habla de la entrada del magnate brasileño Eike Batista (octavo multimillonario mundial) y Aux Canada al campo de la explotación nacional de oro, plata y cobre[20].

Brasil ha sido un promotor y mediador permanente de las relaciones andinas y del papel central de Colombia en la integración suramericana a causa de su interés renovado en UNASUR. Habiendo ganado el voto de confianza de Brasil y de la colectividad suramericana para ejercer por un año, en cabeza de la excanciller colombiana, María Emma Mejía, la Secretaría General del organismo y retornando a una óptica multipolar de las relaciones internacionales, Colombia tendrá la oportunidad de liderar la integración y gestionar la cohesión política junto a Brasil en medio de las diferencias. Con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y la puesta paulatina en marcha de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), el gobierno colombiano pasará de quejarse de la "falta de dientes" de la estructura regional a ser motor del cumplimiento de los compromisos y del arraigo de valores comunes como la transparencia, el civilismo y la multilateralidad[21].

[20] *El Tiempo*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9019425.html

[21] Pastrana, E. (2011, marzo 16). Colombia a la cabeza de UNASUR: adiós a la "patria boba" del aislacionismo. Semana.com. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.semana.com/opinion/colombia-cabeza-unasur-adios-patria-boba-del-aislacionismo/153431-3.aspx

Más que abanderar "buenas relaciones", Colombia tiene la oportunidad de integrar problemas comunes en defensa, seguridad y desarrollo desde la negociación democrática y la empatía, saliendo de un punto de vista centrado en sí misma e incluso insertando sus preocupaciones nacionales en marcos de diálogo colectivo y reciprocidad. Brasil puede contribuir a la promoción de los intereses en seguridad y cooperación de Colombia mostrándose como un aliado fundamental en MERCOSUR, UNASUR y el CDS dentro de un marco pluralista y libre de radicalismos ideológicos.

En este sentido, se destaca la adhesión por parte de Colombia del Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados del Mercosur y Estados Asociados. Dicho acuerdo busca la cooperación y asistencia recíproca para prevenir y atacar las actividades ilícitas como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, además de vincularlo en el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME). El pragmatismo de la política exterior brasileña puede ser clave para el tratamiento pausado y calculado de puntos de conflicto entre los gobiernos andinos, además de su rol como promotor de la seguridad regional desde la cooperación diplomática, militar, policial y tecnológica (Grabendorff, 2010: 167-169).

La protección y el desarrollo fronterizo entre ambos países también vienen recibiendo nuevas fuerzas con el reimpulso a la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil en su XIII versión para la sostenibilidad, vigilancia e

integración de la Amazonía, además de situar transversalmente el apoyo a las comunidades endógenas y la cooperación técnica y científica para el uso y conservación de los recursos disponibles. La seguridad y sostenibilidad de la Amazonía siempre ha sido un punto de encuentro con potencial de integración bilateral y regional. En este sentido, continúa siendo esencial la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que en 2010 fue relanzada con propuestas de actualización, expresando el deseo de construir una agenda estratégica y la búsqueda de recursos financieros, con gran relevancia de las reuniones del grupo de trabajo *ad-hoc* en sendas citas en Bogotá y Brasilia.

Además del comercio, la seguridad fronteriza es una llave de integración bilateral y ambos países reconocen factores de riesgo común como el narcotráfico y el tráfico de armas. Pese a un cierto margen de desconfianza por parte de la administración Uribe hacia la afinidad ideológica Lula-Chávez, Brasil ha demostrado incesantemente su rechazo a las FARC y su capacidad de acción en la frontera para evitar el desbordamiento de los efectos del conflicto colombiano, aunque apoye las iniciativas de resolución pacífica.

Igualmente, Brasil tiene interés en brindar asistencia técnica y capacitación militar y policial regional. Ello ha venido tomando forma mediante el Acuerdo Tripartito de cooperación contra el narcotráfico y el crimen transfronterizo entre Colombia, Brasil y Perú, que se adoptó en la era de los ministros de Defensa Silva y Jobim en 2010; y de las compras de los catorce aviones Tucano EMB-312 y los veinticinco aviones Súper Tucano EMB-314 (Bromley y Guevara, 2009: 170).

La seguridad regional y global es un sector que puede generar tanto controversias bilaterales como aciertos de convergencia, máxime cuando ambos países comparten asientos temporales en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pese a que Brasil apoya la representación colombiana, desde ya se refleja la distancia ideológica en un caso específico como las votaciones para la intervención militar de la comunidad internacional en Libia, en contra del régimen dictatorial de Muamar el Gadafi. La abstención de Brasil, al considerar que las operaciones en curso irían más allá de la zona de exclusión aérea solicitada por la Liga Árabe, contrastó con la votación a favor por parte de Colombia, que se ubicó en la opinión mayoritaria (10 a favor y 5 abstenciones).

Lo anterior refleja no solamente una realidad estructural de poder que le brinda a Brasil una mayor autonomía en sus posturas internacionales sino una brecha profunda en las concepciones de seguridad global y mecanismos de intervención legítima entre ambos latinoamericanos. Colombia y Brasil tienen una gran oportunidad de promover conjuntamente allí los derechos humanos, el civilismo internacional, el multilateralismo y el respeto irrestricto por el derecho internacional y la solución pacífica de los conflictos.

No obstante, Colombia aún no parece convencida de la necesidad de un puesto permanente en el CS de la ONU para Brasil o para cualquier país suramericano —dado que EE.UU. tampoco lo respalda— y queda mucho camino por recorrer en términos de la seguridad del propio continente y el rol integrador de Brasil en este sector.

Conclusiones

En contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le ha dado un giro a la acción exterior de su gobierno, en la cual se esbozan los contornos de una nueva orientación de la política exterior, cuyo objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática. Este nuevo escenario beneficia poderosamente las relaciones con Brasil y Suramérica sin anular la estabilidad en las relaciones "especiales" que se busca con EE.UU.

El retorno al multilateralismo dentro de un marco de acción pragmático le ha permitido al gobierno colombiano no solamente recibir una respuesta positiva por parte de Ecuador y Venezuela a sus intereses de seguridad, sino que también ha aproximado a Brasil dentro de un entendimiento simétrico de cooperación. Ello contribuye al tratamiento coordinado de problemas comunes como el narcotráfico y la delincuencia dentro de arreglos exclusivamente regionales.

La perspectiva colombiana frente al rol de liderazgo comercial, político y de seguridad de Brasil en la región ha ido cambiando gradualmente. De modo que la contención política y comercial que dicho país ejerce frente a EE.UU. no busca sustituir su hegemonía global ni convertirse en otro foco de interdependencia desigual en Suramérica, sino adecuar espacios de gobernanza concertada, en donde se construyan reglas más equitativas y transparentes.

En la era Uribe-Lula fue modificándose paulatinamente la percepción de que Brasil era opositor al libre mercado, a la seguridad colombiana y a la alineación colombo-norteameri-

cana. Este cambio de percepción es atribuible al buen ánimo que siempre demostró la administración Lula para mediar en las controversias bilaterales con Venezuela y para participar en las liberaciones por parte de las FARC, incluso ofreciendo sus servicios en un eventual proceso de paz, pero respetando la soberanía nacional. Igualmente, se relaciona con el aumento de las inversiones brasileñas en Colombia y la intensificación gradual del intercambio comercial binacional. En general, Colombia y Brasil vienen suscribiendo toda una serie de acuerdos de cooperación multitemática y de integración amazónica, intensificando el bilateralismo comercial, de inversión y de seguridad fronteriza.

El momento para profundizar las relaciones con Brasil y para darles una forma que produzca repercusiones regionales positivas a favor de la integración regional es altamente propicio en la actualidad. Colombia y Brasil están compartiendo espacios comunes de liderazgo favorecidos por la asunción de la Secretaría General de UNASUR por parte de Colombia y el encuentro de ambos suramericanos en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembros no permanentes.

Brasil es un socio potencial —centrado ideológicamente— y el gobierno de Santos parece situarse igualmente en el centro por el reformismo que impulsan las élites después de casi cuatro años de aislamiento regional. Brasil puede contribuir a situar en el eje de la agenda suramericana las principales preocupaciones colombianas, pero encausándolas en un marco civilista, pluralista y de concertación.

Bibliografía

Bonilla, A y Cepik, M. (2004). Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. En Cepik, M. y Ramírez, S. Agenda de Seguridad Andino-Brasileña, primeras aproximaciones. Bogotá: FESCOL-IEPRI-UFRGS, 37-94.

Bromley, M. y Guevara, I. (2009). Arms modernization in Latin America. The Global Arms Trade: A Handbook. Editado por Andrew T. H. Tan. Routledge. pp. 166-177.

Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 273-307.

Cepeda, J. y Sánchez, F. (2010). Desafíos y propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 452-463.

Duarte, R. y Trindade, M. (2010). Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. Revista Brasileira de Política Internacional: 53, 91-114.

Echandía, C.; Bechara, E. y Cabrera, I. (2010). Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe. En Mathieu, H. y Niño, C. (Editores). Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, anuario 2010. Bogotá: FESCOL, 136-172.

Grabendorff, W. (2010). Brasil de coloso a potencia regional. Nueva Sociedad: 226, 158-171.

Leite, I. y Montez, M. (2007). O Governo Uribe: Militarizção, Procesos de Paz e politica Externa. En Soares, M. y Vasconcelos, M. (Organizadores). A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Inicio do Século XXI. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, 175-206.

Londoño, J. (2011). Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar? En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 235-272.

Márquez, M. (2010). Algunas estrategias para reconstruir las relaciones con Venezuela. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 465-479.

Moreano, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. Iconos: 24, 161-170.

Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿Profundización o estancamiento? En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 201-234.

Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. Comentario Internacional, 52-61.

Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En Pastrana, E.; Wieland, C. y Vargas, J. (Editores). Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad. Bogotá: Editorial Javeriana y KAS, 221-264.

Pastrana, E. (2009). La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: ¿Una etiqueta falsa? En Tremolada E. (Editor). De Viena a Lima: ¿Afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe? Pretextos 37. Bogotá: Universidad Externando de Colombia, 49-74.

Ramírez, S. (2011a). América Latina y el Caribe: Diferenciación y Acercamiento. En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 125-144.

Ramírez, S. (2011b). El giro de la política exterior colombiana. Nueva Sociedad: 231, 79-95.

Ramírez, S. (2010). Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones. En Ramos, F. y otros (Editores). Hugo Chávez: una década en el poder. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario-CEPI, 527-563.

Ramírez S. (2004). Colombia y sus vecinos. Nueva Sociedad 192, 144-156.

Tarapués, D. (2008). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico. En Pastrana, E.; Wieland, C. y Vargas, J. (Editores). Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad. Bogotá: Editorial Javeriana y KAS, 137-173.

Ugarte J. (2010). El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos. En Mathieu, H. y Niño, C. (Editores). Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Anuario 2010. FESCOL: 25-42.

Vieira, E. (2010). Los desafíos para la integración de Colombia en el sistema internacional. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 55-68.

Vigevani, T. y Ramanzini, H. Jr. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de integración. Nueva Sociedad: 219, 76-96.

Referencias de Internet

Alkerman, S. (2009). Luchas conjuntas de Países Emergentes en torno a las Políticas Agrícolas en la OMC: Seguridad Alimentaria, Estrategias de Desarrollo y de Inserción Internacional. Annual meeting of the ISA - ABRI Joint International Meeting. Rio de Janeiro: Pontifical Catholic University. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.allacademic.com/meta/p381262_index.html

Ayuso, A. (2010). LA HORA DE SANTOS: ¿Un nuevo encaje internacional para Colombia? España: Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/la_hora_de_santos_un_nuevo_encaje_internacional_para_colombia

García, R. (2010). Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes. Revista La Ciudad. Agosto 30 de 2010. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses comunes&catid=39:cronica&Itemid=62

Clavijo, S. (2011). Brasil y Colombia: ¿Divergencias en crecimiento histórico? Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://anif.co/

Novoa, A. (2010). Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas. Agencia Latinoamericana de Información ALAI. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://alainet.org/active/40992&lang=es

Quesada, J. (2009). El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI. Cap. 1: Los procesos de integración regional. Documentos CIDOB, Núm. 28, febrero de 2009. pp. 11-39. España, Barcelona. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.cidob.org

Pastrana, E. (2008). El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas. FESCOL. Policy Paper Núm. 32. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.fescol.org.co

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf

Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. Colombia Internacional: 61, 12-32. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet:
http://colombiainternacional.uniandes.edu.co

Ramírez, S. (2008). Acercamientos y distanciamientos suramericanos. FESCOL. Policy Paper: 35. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.fescol.org.co

Ruíz, J. (2010). Del "salto estratégico" a la "prosperidad democrática", pp. 180-181. En: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe - Edición 2010. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.resdal.org/

Varas, A. (2008). Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. Comentario. España, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.fride.org)

LAS RELACIONES DE BRASIL CON VENEZUELA: DE LA DESCONFIANZA A LA ALIANZA ESTRATÉGICA

Edmundo González Urrutia

1. Brasil desde la perspectiva venezolana

1.1. De la "Doctrina Betancourt" al pluralismo ideológico de Caldera.

Por muchos años, Brasil fue para Venezuela un "vecino ausente". La inmensa barrera física y geográfica de la infranqueable selva amazónica no sólo era una muralla que los mantenía social, económica y culturalmente distantes, de espaldas el uno del otro, sino que las diferencia políticas entre ambos países profundizó ese vacío dentro de la vecindad.

En los sectores políticos, académicos, económicos, burocráticos y militares venezolanos se veía con suspicacia —y tal vez en algunos sectores aún persistan esos recelos— las pretensiones expansionistas que inspiraba el "gigante del sur". Poco importaba entonces que Venezuela fuese hasta mediados de los años 60 un importante proveedor de petróleo que colocaba a ese país como el segundo mercado de nuestras exportaciones de crudo.

Los regímenes militares que se instauraron en Brasil en 1964 forzaron por un tiempo la ruptura de relaciones diplomáticas en aplicación de la llamada "Doctrina Betancourt" que privilegiaba un cerco a los gobiernos autoritarios y dictatoriales. Así, durante los gobiernos de Rómulo Betancourt y de Raúl Leoni se interrumpieron las relaciones diplomáticas. Sin embargo, en el plano político, la solidaridad con las instituciones democráticas de la sociedad civil se mantuvo, y el discurso oficial reflejaba esa postura.

Con el gobierno de Rafael Caldera en 1969 se inicia un giro importante en las relaciones bilaterales con el acercamiento político, económico y diplomático. Fue durante esta administración que el desarrollo fronterizo del sur del país se hizo una política prioritaria del gobierno, cristalizada en la construcción de la conexión terrestre entre Santa Elena de Uairén y Boa Vista.

Los altibajos en la aplicación de la doctrina Betancourt, llevaron a Carlos Andrés Pérez en 1977, a desarrollar una aproximación cautelosa con Brasil que no impidió que se convirtiera en el primer presidente venezolano en visitar ese país, e impulsara la suscripción de importantes acuerdos bilaterales. Sin embargo, las reservas en torno a la propuesta del Tratado de Cooperación Amazónica, y la visión de una ambición expansionista con la que todavía se asociaba a la política exterior brasileña, no llegaban a despejar plenamente el curso de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Poco tiempo después, su sucesor, Luis Herrera Campins, adelanta una relación especial caracterizada por un diálogo privilegiado entre sus cancilleres. Esta vinculación fue reforzada con la activa participación de Brasil en los mecanismos para la búsqueda de la paz en la crisis centroamericana a través del llamado Grupo de Apoyo al proceso de Contadora.

1.2. La vuelta a la legalidad democrática en Brasil

A mediados de los ochenta, con la vuelta a la legalidad democrática en Brasil, las relaciones cobraron un nuevo ímpetu. El presidente Sarney visita a Venezuela, y los niveles de cooperación alcanzan un alto grado de madurez y dinamismo que se prolongará por varios años.

La década de los noventa sitúa las relaciones bilaterales en uno de sus mejores momentos, respondiendo así a intereses convergentes de países vecinos. Los encuentros presidenciales se hicieron cada vez más frecuentes y la agenda común se expandió hacia temas ecológicos, medio ambiente, y seguridad fronteriza, por citar algunos. A mediados de esos años, el segundo gobierno del presidente Caldera establece una relación privilegiada con Brasil, inicialmen-

te con el Presidente Itamar Franco y más tarde con el Presidente Fernando Henrique Cardoso que, en términos geoestratégicos, era percibida como una manera de equilibrar las relaciones con Colombia. El dinamismo de esta etapa coloca el tema de la cooperación energética como uno de sus ejes centrales. Las exportaciones petroleras venezolanas se quintuplican y florecen los proyectos de interconexión eléctrica, infraestructura, etc.

Fue en esos años que por invitación del Presidente Cardoso, el gobierno de Venezuela inició los primeros pasos hacia una aproximación al Mercosur. Sin embargo, para no pocos especialistas venezolanos, la asociación de Venezuela a este mecanismo era vista como inconveniente en términos económicos. Además, prevalecía en los niveles técnicos de la administración la opinión que toda vinculación con el Mercosur debía hacerse en bloque con los socios de la Comunidad Andina. Otro impedimento fue la complejidad en la armonización de preferencias arancelarias. No menos cierto fueron las reacciones de algunos sectores políticos venezolanos que consideraron exagerada la atención otorgada a las políticas con nuestro vecino del Sur.

Por su parte, el empresariado venezolano hacía hincapié en el peligro que representaba la apertura a las economías de Argentina y Brasil, teniendo especialmente en cuenta la asimetría entre el parque industrial venezolano y el de estos países. Finalmente, debemos anotar que históricamente la conducta del empresariado con respecto a los mecanismos de integración ha sido la cautela. Así fue cuando en los años setenta se planteó nuestro ingreso al Pacto Andino.

1.3. Brasil en el plan geopolítico de la revolución bolivariana

Luego del triunfo electoral de Hugo Chávez, se perfilaron las primeras manifestaciones de lo que poco tiempo más tarde, sería una estrategia bien definida para la conformación de una alianza con el gobierno brasileño. Dicha estrategia se inscribía en el marco de una estrecha relación personal y coincidencias ideológicas con el presidente Lula que marcarán ocho años de una sociedad inédita en las relaciones bilaterales. En efecto, ambos dirigentes ya se habían encontrado en las reuniones del Foro de Sao Paulo.

Desde la perspectiva oficialista, las conclusiones del Taller de Alto Nivel de Noviembre de 2004, cuando se delineó el Nuevo Mapa Estratégico de la revolución bolivariana, ubican a Brasil en el contexto de dos ejes contrapuestos: el de Caracas, Brasilia y Buenos Aires, que el gobierno denomina eje Orinoco-Río de la Plata, que es susceptible a las amenazas del "Imperio Norteamericano", y otro compuesto por Bogotá, Quito, Lima y Santiago de Chile, llamado el eje monrroísta.

Esta aproximación tendría como primera manifestación la inserción de Venezuela al MERCOSUR, aunque a decir verdad, en este caso, se trataba de dar continuidad a una política comenzada en el gobierno anterior. La apuesta al Mercosur impulsada por el gobierno de Hugo Chávez respondía, a juicio de analistas locales, a una calculada jugada política orientada a recomponer el tablero geoestratégico sudamericano, en el marco del debate ideológico que ha dominado la política exterior venezolana y la confrontación con los Estados Unidos. En dicha estrategia contó como un estrecho aliado al

presidente Lula quien respaldó con la mayor simpatía esta iniciativa.

Ya en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, en el capítulo referido al Equilibrio Internacional, el gobierno de Chávez planteaba: la incorporación de Venezuela al Mercosur; la integración política como una opción estratégica y la inserción de PDVSA en el norte del Brasil. Se proponía también la promoción de un nuevo régimen de seguridad hemisférica y, en este contexto el desarrollo de iniciativas con países vecinos encaminadas a construir un marco estable de seguridad y cooperación.

Mientras que en el segundo Plan Nacional de Desarrollo, llamado Plan Socialista Simón Bolívar, 2007-2013, se señala que Venezuela avanza hacia una nueva etapa de la geopolítica mundial, en la búsqueda de objetivos de mayor liderazgo mundial. Para alcanzar esos objetivos se coloca las potencialidades energéticas del país como puntal para la conformación de alianzas estratégicas que, como en el caso de Brasil, incluyó la refinería Abreu de Lima, proyecto emblemático de su visión de expansión continental, que, como muchas otras iniciativas, no llegó a materializarse.

2. La Era Lula

2.1. La sinergia Chávez-Lula

Para no pocos venezolanos, los ocho años de Lula bien pueden calificarse como la "Era Lula", en términos de lo que

fue una conducción política acertada, que manejó con tino y sensatez las variables macro económicas que le garantizaron, no sólo sustentabilidad a sus políticas, sino que se tradujeron en un período de crecimiento real de la producción y del ingreso per cápita. También se advierte que gobernó con amplitud y sensatez, incorporando la agenda social como un elemento clave de sus políticas públicas, lo cual permitió una importante reducción de la pobreza (cayó del 46% de la población en 1990 a 26% en el 2008) y la incorporación de 30 millones de pobres a la clase media. En suma, un estadista exitoso muy lejos de aplicar medidas radicales; que convirtió a la empresa privada nacional en instrumento para la promoción del desarrollo, que hizo de PETROBRAS un emporio petrolero y condujo a que la economía disfrutara las mejores calificaciones.

En verdad, no son datos menores: el crecimiento PIB del país —8.9%—, tiene los índices tan altos como los de China; es el mayor receptor de inversiones extranjeras, finanzas públicas equilibradas, inflación bajo control, deuda externa en el orden de 4% del PIB y cuenta con 200.000 millones de dólares de reservas internacionales. Todo ello logrado sin diatribas ni confrontaciones.

La figura de Lula fue siempre considerada por el sector oficial venezolano como una opción para que, bajo su liderazgo, se adelantaran iniciativas diplomáticas en el ámbito regional reforzando así las percepciones sobre su condición de líder natural de la región. Iniciativas como la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano se revelan como dos exitosas estrategias brasileñas que la colocan como un actor clave en los espacios sudamericanos sin dejar de suscitar inquie-

tudes entre sectores de la opinión pública venezolana. Esa cualidad también llevó a Lula a jugar el papel de mediador en algunos de los conflictos que afectaban a Venezuela tales como la crisis política del año 2004; la mediación propuesta a Lula para intervenir en los crecientes enfrentamientos con los Estados Unidos, y en el conflicto con Colombia luego del incidente de la captura en Venezuela del llamado canciller de las FARC, Rodrigo Granda.

2.2. Debilidades y contradicciones de una política exterior

Más allá de los éxitos económicos y el liderazgo político de Lula, en Venezuela algunos analistas reconocidos consideran su política exterior, no siempre asertiva, y en ocasiones ideologizada, como una de sus debilidades, opinando incluso que esto llevó a presentarlo como "gestor de los intereses cuasi imperiales de su poderoso país"[1]. Es incuestionable que el presidente de un país de peso mundial, se conduce como tal en la escena internacional. El punto es que el abuso de la ideologización desde luego causa resquemor en sectores democráticos del país.

En este orden, no pocos venezolanos recuerdan con estupor unas declaraciones de Lula según las cuales: "Chávez es el mejor presidente que ha tenido Venezuela en 100 años". Dicha frase ha sido agudamente comentada por Simón Alberto Consalvi, político, intelectual, respetado ex canciller

[1] Teodoro Petkoff en Tal Cual, el 2 de noviembre de 2010.

venezolano y editor del principal diario del país[2], quien afirmó: ¿es, acaso, el mejor porque ha hecho lo que Lula dejó de hacer en Brasil? ¿O porque lo que ha hecho nos convierte en dependientes de sus exportaciones, de su patrocinio siempre sutil, siempre seductor?.

La más cruda de estas críticas lo dibujan como un buen presidente para su pueblo, pero muy mal vecino para los amantes de la libertad[3] con una larga lista de contradicciones, dobles raseros e inconsistencias en materia de política exterior, entre las que destaca sus vínculos y respaldos a gobiernos autoritarios, deslegitimados y violadores de los derechos humanos como los de Irán y Cuba.

En ese mismo orden se cuestiona también el silencio cómplice y tolerante con Hugo Chávez cuyo incondicional respaldo contribuyó a darle mayor legitimidad internacional. A lo largo de sus años de gobierno, y con mucha astucia, el presidente Lula cortejaba y alababa a Chávez, lo cual era percibido con disgusto por importantes sectores de la sociedad civil venezolana.

Sin embargo, no fue sólo su estrecha vinculación con Chávez lo que despertó resquemores entre los venezolanos, sino, por ejemplo, la calurosa bienvenida que le dispensó en Brasilia al dictador iraní Mahmoud Ahmadinejad y la defensa que hizo de su programa nuclear en momentos en que Irán recibía la condena de la comunidad internacional.

[2] SAC Lula contra Lula. El Nacional 25 de Mayo de 2008.

[3] Moisés Naím en El País, *Lula: lo bueno, lo malo y lo feo*. 9 de mayo 2010.

Por otra parte, la ostensible identificación de Lula con el régimen Castro, era otro factor irritante en sectores de la sociedad venezolana. Su resistencia a reunirse con los grupos disidentes del castrismo; las infortunadas declaraciones sobre la huelga de hambre de algunos líderes opositores y ciertas afirmaciones que hizo sobre las protestas de los prisioneros políticos cubanos comparándolos con los delincuentes comunes de Brasil, revelaban la impronta de sus orientaciones ideológicas en oposición al pragmatismo que solía exhibir en otros temas de la política mundial.

Una de las más duras críticas sobre la actitud complaciente de Lula con respecto a Cuba, fue la de Teodoro Petkoff —una de las figuras políticas más lúcidas y autorizadas de la izquierda venezolana—, quien fustigó lo dicho por éste al comparar a los prisioneros políticos cubanos con delincuentes comunes en las cárceles de Brasil que define como una "canallada imperdonable que me hace perderle todo respeto" [4].

Resulta a veces difícil entender como dos dirigentes con estratégias internacionales distintas pudieron sellar por ocho años una asociación tan sólida como la que construyeron Lula y Chávez. Para el intelectual venezolano Moisés Naím, ex editor de la Revista Foreign Policy:

> Mientras el venezolano espanta a los inversores, el brasileño los seduce. Mientras Chávez se dedica a las FARC, a exportar la revolución bolivariana y llamarle nazi a Ángela Merkel, Lula se ocupa de promover las empresas brasileñas en el mundo y a pasar el fin de semana con George W. Bush en Camp David, persuadiéndole para que le ayude con sus exportaciones de etanol. Mientras la producción de petróleo de Venezuela ha caído por falta de inversión y PDVSA, la petrolera venezolana, es utilizada para importar pollos y exportar maletines llenos de dólares en jets privados a Argentina, su equivalente brasileña Petrobras logra, gracias a sus inversiones en tecnología, descubrir uno de los yacimientos petrolíferos más importantes de los últimos tiempos. Mientras Lula consigue que empresas brasileñas obtengan jugosos contratos en Venezuela, Chávez compra dos mil millones de dólares en armas rusas. Mientras Lula estrecha lazos con empresarios en las reuniones de Davos, Chávez estrecha lazos con Bielorrusia, Irán y Cuba. (Naím, M.)

[4] Teodoro Petkoff en Tal Cual, el 15 de marzo 2010.

Esta cita dibuja claramente la visión que tienen sectores de la sociedad venezolana en cuanto a las posturas disímiles de ambos gobernantes.

Lo cierto es que Lula desarrolló una política internacional de mayor perfil y exposición pública; irrumpió en la escena regional en momentos de cambios y surgimiento de varios gobiernos "progresistas" y que tales afinidades ideológicas y la percepción de liderazgo natural de Brasil contribuyeron a que jugara un papel de creciente liderazgo regional.

Ese activismo en el plano internacional se tradujo en varias iniciativas concretas vinculadas a Venezuela que van desde la participación en la crisis política del año 2004 cuando se constituyó el Grupo de Países Amigos en la búsqueda de una salida que asegurara la estabilidad política en Venezuela, en

las que la intervención brasileña movilizó un grupo de países para contener las presiones sobre el gobierno de Chávez, hasta las gestiones para impulsar el ingreso de Venezuela al Mercosur. En estas y muchas otras gestiones jugó un papel destacado Marco Aurelio García, influyente asesor de Lula en materia internacional, quien no ocultaba sus simpatías con el gobierno de Venezuela y en más de una oportunidad se permitió hacer comentarios subjetivos, sesgados y de clara coincidencias ideológicas con el oficialismo, razón por la cual era visto con recelos por sectores de la oposición. “Se engaña quien piensa que Chávez y el “chavismo” son un fenómeno transitorio. Son fenómenos profundos en la sociedad venezolana” afirmó García en alguna oportunidad.

Otro episodio que opacó la imagen de Lula fue el papel jugado por la diplomacia brasileña durante la crisis político-institucional de Honduras. La administración brasileña desconoció al gobierno de Micheletti; insistió que Zelaya había sido depuesto por un golpe de estado; mantuvo en todo momento que tal situación era inaceptable y que la solución de la crisis pasaba por la restitución del mandatario. Paralelamente, solicitó una reunión del Consejo de Seguridad de la ONU, exigió ante la Asamblea General de ese organismo la restitución de Zelaya y mantuvo un activo papel en los foros regionales como UNASUR y la OEA. Esa misma posición se conservó aún después de celebrarse las elecciones presidenciales al no reconocer a las autoridades electas.

Hay quienes sostienen que en realidad el presidente Lula hubiese preferido jugar otro papel en esta crisis y no verse involucrado en unos incidentes en los que asumió

más riesgos que beneficios. En efecto, no era precisamente Honduras el país que la diplomacia brasileña hubiese escogido para elevar el perfil de su actuación internacional. Tampoco es usual que abandonase su tradicional actitud de equilibrio, cuidadosa de no inmiscuirse en los asuntos internos de otros Estados y menos en una zona donde no existen intereses estratégicos esenciales. Así se percibió luego de unas declaraciones de un vocero oficial quien afirmó que “Brasil fue lanzado un poco en contra de su voluntad al centro de esa crisis” [5].

3. Alianza estratégica con Brasil

3.1. Amistad y coincidencia ideológica

El triunfo del presidente Chávez en el referéndum del año 2004 le dio un impulso decisivo a sus propósitos de provocar transformaciones geopolíticas y jugar un papel clave en la escena internacional. Apoyado en ingentes recursos financieros, desplegó una estrategia internacional de alto perfil político que dieron sustancia a varias de las iniciativas “en un marco de integración continental radicalmente político, el ALBA, y de una pléyade de consorcios interestatales donde Venezuela se reservó la voz cantante: PetroSur, PetroCaribe, PetroAndina, TeleSur, el Banco del Sur y el Gran Gasoducto

[5] Marcelo Baumbach en rtve.es, el 19 de febrero de 2010.

del Sur", por citar sólo los más importantes. Todas estas iniciativas debían articular la "bolivarianización del hemisferio"[6].

El alza de los precios del petróleo, la retórica contra Estados Unidos, la solidaridad con los movimientos revolucionarios y anti globalizadores del continente, se inscriben dentro de su visión de constructor un mundo multipolar. De allí los constantes llamados al eje Caracas/Brasilia/Buenos Aires y a la integración en su más amplio sentido. Este creciente protagonismo desafiante de Chávez, si bien cautivó el entusiasmo de la izquierda radical mundial, también despertó suspicacias entre algunos dirigentes que interpretaron esa notoria presencia de Chávez como una competencia al liderazgo natural de Brasil.

Chávez acogió con entusiasmo la creación de UNASUR básicamente por tratarse de un foro sin la presencia de Estados Unidos, México y Canadá lo cual está en sintonía con su discurso radical. Sin embargo, esta determinación conspira contra la natural realidad geopolítica con la que Venezuela en el pasado estaba identificada como país que también es caribeño, que tiene intereses estratégicos hacia México, Centroamérica y en general al Caribe. Por lo tanto, asignarle al subcontinente la importancia geopolítica que se le otorga a través de UNASUR nos aísla y debilita. La iniciativa de México, Colombia, Perú y Chile de constituir la faja del pacífico, profundiza el debilitamiento geopolítico de Venezuela. Agreguemos a ello la salida de Venezuela de la CAN, tendremos así un escenario a futuro de creciente aislamiento.

[6] Roberto Ortiz de Zátare: Biografía de Chávez en Avizora.com.

3.2. Asociación económica privilegiada

En el año 2005 los presidentes Lula y Chávez suscribieron una importante Declaración que vendría a sellar la "alianza estratégica" entre Brasilia y Caracas. Se trata de un amplio documento en el que ambos gobernantes se comprometen a desplegar una estrategia conjunta para, entre otras cosas: explotar la complementariedad económica; coordinar iniciativas en los organismos internacionales hemisféricos; respaldo de Venezuela a la aspiración de Brasil de ocupar un puesto como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU lo cual ya había recibido del gobierno anterior a finales de los noventa.

Dicha alianza incluyó la suscripción de 15 acuerdos en el campo de energía, petróleo y gas, además de compromisos en una amplia variedad de materias como minería, tributos, financiación, industria, agricultura, turismo, pesca, ciencia y tecnología y cooperación militar.

La profundización de los vínculos con Brasil durante los dos gobiernos de Lula se convirtieron en una muy privilegiada sociedad que se tradujo en que Brasil sea el tercer proveedor de productos a Venezuela después de Estados Unidos y Colombia. Las exportaciones brasileñas a Venezuela se incrementaron en un 858% desde la llegada de Chávez. Sólo en el año 2008, el saldo comercial fue favorable a Brasil en $4.600 millones. Hoy día el valor del mercado venezolano representa para Brasil unos $7.000 millones. Al mismo tiempo fue un periodo en los que florecieron los proyectos desarrollados por empresas brasileras, entre los que figuran la construcción del

segundo puente sobre el río Orinoco, la línea 5 del metro de Caracas, ambos a cargo de la firma ODEBRECHT.

En el desarrollo de esta asociación con Lula se privilegiaron proyectos en el ámbito energético como fueron el gasoducto del sur; la construcción de refinerías y tanqueros; la participación en proyectos de exploración petrolera, planes de infraestructura, construcción de viviendas, proyectos siderúrgicos, agroindustriales.

En suma, en medios empresariales venezolanos se insiste en que para 1995 Venezuela mantenía una balanza comercial superavitaria con Brasil y que con la entrada en vigor del Acuerdo de Complementación entre Brasil y Venezuela, y del ACE 59, en el año 2004, la balanza comercial se ha hecho deficitaria para Venezuela, manteniendo una tendencia creciente, para arrojar saldos promedios deficitarios alrededor de los 4000 millones de dólares.

Sin embargo, en el plano internacional ambos dirigentes transitaban rutas estratégicas distintas. Mientras Chávez colocaba su acento en las alianzas que compartían su visión del llamado "Socialismo del Siglo XXI" para enfrentar a los Estados Unidos, Lula desarrollaba su propio proyecto geopolítico consolidando socios que le permitían actuar como un actor influyente en la escena global al lado de países emergentes como China, India, Sudáfrica y de la Unión Europea.

Se ha tratado de presentar que entre Lula y Chávez existió una disputa por el liderazgo regional. En realidad el mandatario venezolano ha configurado en torno a la propuesta ALBA a un grupo de países que ideológicamente se definen como partidarios del "socialismo del siglo XXI" y que despliega

una diplomacia de confrontación, mientras que Lula consolidó su liderazgo natural en la región, y amplió su influencia dentro del G-20, en las negociaciones sobre medio ambiente y en las reformas del sistema financiero internacional.

El descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en Brasil fue comentado con cierta ironía por Chávez, quien se refirió a una eventual incorporación de Brasil a la OPEP. A ello se agregan las decisiones de abandonar el proyecto del gasoducto del sur y más recientemente las incertidumbres en torno a la participación de Venezuela en el proyecto de la refinería Abreu de Lima.

En otro orden, pero siempre en el contexto energético, recordemos el conflicto de la empresa Petrobras a comienzos del gobierno de Evo Morales por el tema del precio del gas. En este caso, la sombra intervencionista de Chávez, a través de altos funcionarios de PDVSA que servían de asesores del gobierno boliviano, siempre despertó inquietud en círculos brasileños y fue interpretada como una rivalidad entre ambos gobiernos.

En el plano estrictamente militar destaca la soterrada puja entre Brasil y Venezuela por ganar proyección sobre Bolivia, tradicionalmente en el área de influencia del primero, país con el cual el mandatario venezolano ha forjado una muy estrecha asociación con el presidente Evo Morales. Los anuncios de Chávez de intervenir militarmente en Bolivia en caso de que se produzca una desestabilización del gobierno de Morales; el financiamiento directo para la construcción de guarniciones militares en las fronteras y la realización de ejercicios militares, son algunas de las manifestaciones que des-

pertaron sospechas entre observadores militares. Si a ello agregamos las revelaciones de un alto militar boliviano acerca del financiamiento que recibió Evo Morales de parte de Chávez para el derrocamiento del entonces presidente Sánchez de Losada, podemos inferir que las intenciones de influencia sobre ese país han sido notorias.

Como nueva potencia petrolera, Brasil no ha dejado de suscitar inquietudes en círculos políticos y académicos de Venezuela que observan con preocupación el descubrimiento de pozos costa afuera con una importante capacidad de producción que colocaría a Brasil en una posición competitiva en los mercados de la región. Si bien los nuevos descubrimientos están aún lejos de ser operativos y requerirán de importantes inversiones, el creciente deterioro de PDVSA, la falta de inversiones, la inseguridad jurídica y el mal manejo de la empresa, colocarían a Petrobras con ventajas comparativas de consideración.

3.3. Visiones contrapuestas y antagónicas

Un nuevo mapa geopolítico regional tiende a consolidarse en el espacio suramericano en torno a nuevos liderazgos y el surgimiento de nuevas instancias de integración. En ese nuevo tablero geopolítico convergen dos visiones contrapuestas con potenciales ribetes antagónicos: la visión geoestratégica, militarista, populista, confrontacional e ideologizada de Hugo Chávez, asumiendo un creciente rol protagónico con la construcción de alianzas intrarregionales (ALBA) y extra

regionales (Rusia, Irán, China), que utiliza el petróleo como herramienta de apuntalamiento de sus políticas y un discurso ultra radical y de ruptura con los Estados Unidos. En contraposición con el modelo de Lula, con una visión multidimensional, reformista, que evade la confrontación, cuya diplomacia se mueve con equilibrio, mayor planificación, discreción y eficacia y que ha sabido no sólo neutralizar el discurso del mandatario venezolano sino imponerse sistemáticamente a los ambiciosos y desmedidos proyectos personalistas[7].

Citemos algunos ejemplos: el Banco del Sur; la propuesta de construir el gasoducto del sur desde Venezuela hasta Argentina a través de Brasil; la grandiosa refinería de Pernambuco que debía ser construida con capital de los dos países; la aspiración de conformar una fuerza armada suramericana y una Organización del Atlántico Sur similar a la OTAN. Todas estas propuestas bien se fueron desvaneciendo en el tiempo o fueron sustituidas por iniciativas brasileñas como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano.

De los ejemplos anteriores se concluye que la hábil diplomacia brasileña se desmarcó de dichas iniciativas sin confrontar directamente a Chávez. No obstante, para muchos seguidores del proyecto bolivariano las decisiones de Brasilia, de restarle importancia al Banco del Sur, por ejemplo, lo colocaron como un gobierno poco dispuesto a romper con el "orden global" y más cercano a la lógica dominadora del Norte.

[7] Andrés Serbín: *Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales*

Incluso llegaron a sugerir que Lula estaría manejando dos agendas: una con Chávez y otra con Bush.

Los contrastes entre las dos opciones también se reflejan en la manera de contener las turbulencias y potenciales conflictos que puedan poner en peligro la estabilidad regional. El caso de la crisis en Bolivia a finales de 2008 es elocuente. Mientras Chávez planteaba una intervención directa de UNASUR, -con la deliberada exclusión de la OEA-, una condena explícita a los Estados Unidos por el supuesto apoyo de ese país a los prefectos de la oposición e incluso una intervención militar ante un supuesto plan de desestabilización al gobierno de Morales, se impuso la tesis de Lula de alcanzar una mediación de dicho mecanismo sobre la base de tres condiciones bien articuladas: se actuó por solicitud del gobierno de Bolivia; se privilegió la consolidación de la institucionalidad democrática y el diálogo entre las partes, y se evitó toda referencia al papel de los Estados Unidos en la crisis.

Tal vez haya sido por estas divergencias que Chávez manifestó en la Cumbre de UNASUR celebrada en Costa do Sauípe: "Sin duda que Brasil ejerce un liderazgo importante. Pero no se trata que haya un líder en la región. Se trata de un conjunto de liderazgos" [8].

A fin de cuentas, en éstas y algunas otras iniciativas en las que Lula se distanció de Chávez (la tibia receptividad a la poco viable propuesta del Banco del Sur, la no adhesión

[8] En www.aporrea.org, el 17 de diciembre de 2008.

al Gran Gasoducto del Sur, las reticencias a la creación de una OPEP del Gas y el fracasado proyecto de la refinería Abreu y Lima) prevaleció en éste la visión militarista del "repliegue táctico" sin apartarse de los objetivos estratégicos que eran mostrarse como el socio excepcional de Brasil. En realidad, a lo largo de sus años de gobierno, Chávez se ha destacado por el manejo atinado de estas contradicciones con sus aliados y con sus adversarios tanto en el plano doméstico como internacional.

Si bien tales discrepancias fueron manejadas políticamente con mucha prudencia y pragmatismo, en algunas ocasiones, el carácter impulsivo de Chávez, no pudo ocultar su desagrado como cuando calificó como una amenaza a la seguridad alimentaria la estrategia brasileña de impulsar la producción de biocombustibles; o cuando fustigó durante la II Cumbre Suramericana en Cochabamba el plan de inversiones en infraestructura propuesto por Lula; o cuando criticó fuertemente al Mercosur por responder a la lógica neoliberal y concepción mercado céntrica.

4. Sub imperialismo brasileño y percepciones en el tema militar

4.1. Brasil actor de primera línea en el concierto mundial

Un país que representa poco más del 47% del territorio suramericano, dotado de variados y múltiple recursos naturales —incluyendo petróleo—, con proyección geopolí-

tica mundial, que pertenece al grupo de países emergentes (BRIC) y avanza firmemente hacia los primeros puestos de la economía internacional; que aspira a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y que muchos gobiernos consideran un socio confiable, no sólo actúa como el país de mayor peso político en el continente sino que es percibido como un actor de primera línea en el concierto mundial.

Esas realidades dieron origen a las tesis sobre el "destino manifiesto de Brasil" acerca del pretendido derecho a ejercer un liderazgo político, económico y militar en la región que sirvió de basamento a la corriente de pensamiento geopolítico que se implantó en ese país desde mediados del siglo pasado. Otros recuerdan con desconfianza los planes expansivos del Plan Calha Norte a mediados de los ochenta y, más recientemente, las pautas contenidas en la Nueva Estrategia Nacional de Defensa de Brasil JUN2005/DIC2008 que fundamentan la cooperación y asistencia en la promoción de proyectos de infraestructura para la integración suramericana.

Años más tarde, la doctrina geopolítica de los "círculos concéntricos" adelantada por los gobiernos militares no sólo logró fortalecer el poderío económico de Brasil, sino que sirvió de ejemplo a la corriente militarista que se instaló en algunos países del continente y fue antecedente a lo que se dio a llamar como las políticas sub imperialistas de Brasil. Tales percepciones que fueron rechazadas por los gobiernos democráticos, generaron una imagen negativa sobre Brasil, cuya actuación era interpretada no sólo como el sustento del "expansionismo" sino el articulador de las políticas estadounidenses en materia de seguridad lo que le valió el distanciamiento de varios países de la región.

En tiempos recientes, la presencia militar de Brasil en Haití, en el marco de las iniciativas adelantadas por la ONU para garantizar la paz y la seguridad en ese país, ha reabierto este debate. Si bien dicha presencia no ha generado reacciones más allá de círculos especializados en estos temas, no es exagerado pensar que en el futuro, Brasil sabrá recoger los frutos de esas acciones solidarias en una zona que tiene un peso estratégico importante.

En suma, mientras en Brasil exista una democracia robusta, de respeto a sus vecinos, los sentimientos de desconfianza o de recelos serán atenuados. No existen razones para pensar que en el futuro Brasil deje de transitar el camino democrático.

La consolidación política, económica y social de Brasil ha contribuido a la proyección de ese país en la región. A futuro, su poderío militar pudiera constituir un elemento de contención frente a escenarios de desestabilización.

4.2. Integración militar suramericana

Desde el comienzo del gobierno de Chávez, éste se interesó por el tema de la integración militar en el ámbito regional, y con la llegada de Lula a la presidencia se intensifican las coincidencias.

La preocupación por la presencia militar estadounidense en países vecinos fue compartida por los gobiernos de Vene-

zuela y Brasil como se expresa en diversas declaraciones y documentos oficiales. Coincide esto con el anuncio a finales de 2003 hecho por un alto vocero brasileño acerca de la necesidad de la integración militar en Suramérica para contrarrestar la presencia estadounidense.

En la concepción estratégica de Chávez la articulación de los nuevos polos de poder geopolíticos en el mundo pasan por la conformación de una nueva matriz de poder en los campos políticos, financieros y militar. Así mismo en el Plan Nacional de Desarrollo 2001/2007 se plantea la redefinición de la seguridad hemisférica; la integración política como una opción estratégica y, dentro de este capítulo, el concepto de una política de seguridad y defensa común.

Las aprehensiones en torno a la presencia militar estadounidense en algunos países de la subregión; la necesidad de construir un marco estable de seguridad unido al sentimiento anti estadounidense animaban al gobierno de Venezuela a propiciar una unificación de objetivos en torno a esta materia. Sin embargo en la Declaración conjunta suscrita por los presidentes Chávez y Lula en febrero de 2005, donde se delinean los temas que conforman la Alianza Estratégica, solo hizo una breve y formal mención a la cooperación en este campo.

En otro orden, debemos mencionar las posturas dubitativas que adoptó el gobierno de Lula frente a la guerrilla colombiana en el que, a juicio de analistas venezolanos[9], las

[9] Otálvora: *Informe Otálvora*, el 24 de mayo 2010.

fuerzas militares brasileñas habrían visto limitadas sus acciones contra estos grupos irregulares, a pesar de la bien documentada vinculación con el tráfico de armas y drogas a través del territorio brasileño. Si bien los responsables de la planificación militar habrían incluido a estos grupos armados como una amenaza a la seguridad, las líneas políticas desde Itamaraty atenuaban estas recomendaciones y de hecho fueron desestimadas dentro de las prioridades en la agenda internacional.

5. Dilma Rousseff: continuidad y algo estilo propio

Al igual que ocurrió con Lula cuando llegó al poder en el 2002, tiempos en que la incertidumbre y el temor se apoderó en los sectores económicos por el ascenso al gobierno de un conspicuo miembro del Foro de Sao Paulo, Dilma Rousseff fue vista inicialmente con cierta suspicacia en algunos círculos venezolanos. Sus antecedentes políticos la identificaban con sectores de la izquierda radical. Sin embargo, ni antes, ni ahora, los gobiernos de Brasilia han incluido en su retórica los ataques al capitalismo, al "imperialismo", que se escuchan con frecuencia desde el país vecino. Todo lo contrario, la sana aplicación de políticas de liberalización y desregularización económica desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se han traducido en los niveles de éxito que exhibe el país.

Aún cuando puede ser prematuro anticipar las conductas del nuevo gobierno en materia internacional, algunas de las

primeras decisiones de la sucesora de Lula parecieran perfilar su propio estilo. Así, desde el mismo momento de la toma de posesión sostuvo el compromiso de promover los cambios sin estimular confrontación. Su discurso, el 1 de enero de 2011, fue la disertación de una estadista comprometida con los valores de la democracia: el pluralismo, el diálogo, el respeto por los derechos humanos y la libertad de expresión: "prefiero la bulla de los periódicos al silencio de la dictadura", dijo. Tal vez haya sido por eso las insinuaciones de que el mandatario venezolano sintió cierta incomodidad y partió de Brasilia cuando todavía los eventos oficiales no habían concluido. Otro dato a tomar en cuenta fue la suspensión del encuentro que habrían de sostener ambos mandatarios. Estas circunstancias dieron pábulo a toda clase de comentarios y fueron el inicio de lo que se ha venido interpretado como una diferencia de estilo entre ambos gobernantes.

El primer encuentro oficial bilateral entre ambos gobernantes será el próximo 10 de mayo. Los resultados de este encuentro permitirán evaluar más objetivamente el grado de empatía entre ellos. En todo caso, desde el punto de vista sustantivo no se prevén cambios.

La visión compartida del mundo multipolar entre Brasilia y Caracas durante los mandatos de Lula estaban a la esencia de las coincidencias entra ambos gobernantes. Ese enfoque sustentó la estrecha vinculación entre ambos mandatarios hasta convertirla en una alianza sin precedentes. Es muy probable que esta aproximación se mantenga con la nueva presidenta aunque con estilos y ritmos diferentes.

Por lo pronto, las primeras señales del gobierno de Dilma Rousseff en materia de política exterior parecen expresar un desmarque con las acciones adelantadas por su predecesor, particularmente en lo que a las relaciones con los Estados Unidos se refiere y las actuaciones en los organismos multilaterales de defensa de los derechos humanos.

La llegada de Antonio Patriota al frente de Itamaraty ha empezado a producir un giro en las relaciones exteriores y así es percibido por observadores venezolanos. Tales cambios tienen que ver con la postura de Brasil, por ejemplo, con respecto al régimen Iraní: condenas sin ambages a las violaciones a los derechos humanos; la primera votación contra ese gobierno en una década en el marco de la ONU y una actitud más firme contra las dictaduras. A diferencia de las actuaciones de Lula que siempre se abstuvo de condenar a Teherán, y que era más bien partidario de una diálogo con esos regímenes e incluso opuesto a la aplicación de sanciones. Apuntemos que Lula se reunió con Ahmadinejad en Teherán y se negó a recibir a líderes de la oposición.

Debemos estar claros, sin embargo, que la actuación internacional del nuevo gobierno no se apartará de los objetivos centrales de la política exterior del Estado brasileño en el sentido de: consolidar su papel como una de las economías emergentes de mayor importancia en el sistema económico internacional; fortalecer su papel de actor clave en la escena mundial; asegurar la materialización del ingreso como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y profundizar la integración suramericana.

En tal sentido la agenda internacional muy probablemente se inscribirá en promover la actuación de Brasil en los foros de negociación económicos mundiales; continuará con la defensa del multilateralismo y promoverá a UNASUR como parte de su estrategia de consolidar los vínculos con los países suramericanos.

Como un simple ejercicio de análisis, tal vez convendría examinar el planteamiento de algunos analistas venezolanos que sugieren que una alianza sólida entre Estados Unidos y Brasil, en términos de acuerdos y compromisos en temas centrales en materias comerciales, cambio climático, proliferación nuclear, finanzas y comercio internacional, podría ser una de las innovaciones geopolíticas más importantes de estos tiempos[10]. Dicha alianza, sustentada en valores compartidos como la democracia, el libre mercado y la estabilidad regional, en la que ambos países necesariamente habrán de hacer concesiones —si bien cándida y con obstáculos—, podría "revolucionar" las relaciones bilaterales con un efecto no sólo en Brasil sino en toda la región.

En abono a esta hipótesis podemos señalar que no es por azar que el presidente Obama haya escogido a Brasil como el primer país visitado en su reciente gira por América Latina y los elogios que hicieran a la democracia brasileña como un modelo exitoso a seguir. Agreguemos también que la capacidad de influencia unilateral de Estados

[10] Moisés Naím: *Dilma y Barack: una pareja irresistible*. En el diario El país, España 14 de Noviembre 2010.

Unidos en la región ha ido declinando y que más útil es trabajar con socios confiables con peso específico y capacidad de liderazgo.

No menos importante en este escenario es el reciente viaje –el tercero desde que asumió al poder-, de la presidenta Dilma Roussef a China como punta de lanza de una bien orquestada estrategia internacional orientada a consolidar el papel de Brasil como el indiscutido líder regional y global. Acompañada por un muy importante número de empresarios y la suscripción de unos veinte acuerdos en materia económica, uno sólo de ellos por un valor de $12 billones.

Por último, cabe destacar que Dilma no es Lula y no necesita a Chávez para aplacar a los radicales de su partido; tiene su propio peso y agenda, y probablemente el lenguaje corporal de Chávez frente a una dama Jefe de Estado, le es tan incómodo como lo fue con Michelle Bachelet de Chile.

6. El protagonismo de Santos en la agenda venezolana

Con la victoria de Juan Manuel Santos pocos auguraban un cambio de rumbo importante en las relaciones colombo-venezolanas. De modo que las tensiones y roces diplomáticos que caracterizaron las relaciones durante el gobierno de Uribe parecía que iban a continuar. El perfil socio cultural de Santos, sus antecedentes políticos y su firme actitud en el combate a la guerrilla de las FARC, lo mostraban como la antítesis del mandatario venezolano.

El propio Santos dijo durante su campaña que él y Chávez eran "como agua y aceite". Al tiempo que el gobernante venezolano lo consideraba una "amenaza" para Venezuela. En su discurso de toma de posesión, el ya presidente Santos ofreció reconstruir las relaciones con Venezuela, restablecer la confianza y privilegiar la diplomacia y la prudencia; y así ha venido actuando.

Desde entonces, tres encuentros han sostenido ambos presidentes. Atrás quedaron los insultos hacia el gobernante colombiano, las amenazas de una ruptura definitiva de relaciones diplomáticas y las intimidaciones sobre el cierre del comercio binacional. A raíz de estas reuniones las empresas colombianas comenzaron a cobrar las deudas de importadores venezolanos, se aprobó un nuevo marco provisional para regular el comercio bilateral, se reactivaron diversos acuerdos de cooperación, se restableció el diálogo sobre temas de la seguridad en la zona de frontera, se retomó la propuesta del gasoducto transoceánico, se reactivó la agenda anti narcóticos y se desempolvaron los proyectos de interconexión eléctrica y vial.

Frente a este inesperado escenario y dada la impredecibilidad del gobernante venezolano, son muchas las interrogantes que se plantean pero que pueden resumirse así: ¿Cuán perdurable será este entendimiento?

En realidad, ambos gobernantes se hicieron concesiones y dejaron a un lado los temas polémicos de coyuntura. Así las cosas, se engavetaron las denuncias en torno a la supuesta presencia de las FARC en territorio venezolano que con coordenadas, fotos y mapas, Colombia había presentado ante el Consejo Permanente de la OEA; se silenciaron las revelaciones contenidas en la memoria del disco duro de la computadora de Raúl Reyes; se olvidaron las denuncias sobre supuestos vínculos entre las FARC/ETA y elementos del gobierno bolivariano. El propio Santos llegó a afirmar que tiene "la absoluta certeza de que la presencia guerrillera en ese país, si es que sigue existiendo, no se ha dado bajo la complicidad del Gobierno de Hugo Chávez, pues le cree cuando éste se comprometió a combatir la incursión de estos grupos a ese país" [11].

Por su parte, Chávez dejó de hablar de los planes de "agresión" por la presencia militar estadounidense en territorio colombiano y de las "amenazas" que ello comporta para la seguridad. No dijo ni una palabra en contra de los avances para la aprobación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Su lenguaje se ha vuelto más "diplomático" lo cual viene a confirmar que ambos gobernantes han acordado un "modus vivendi", un pacto de no agresión para reacomodar las relaciones. Una "luna de miel" con su "mejor nuevo amigo", como lo llamó el propio Santos.

Un tema complejo y delicado en la agenda bilateral ha sido el sonado caso de la extradición del narcotraficante venezolano Walid Makled quien ha hecho graves revelaciones que vinculan a altos personeros del gobierno venezolano en sus turbios negocios.

[11] El espectador. Lunes 18 de abril de 2011.

A juicio de observadores políticos venezolanos, el temperamento del presidente Chávez despierta suspicacias y hacen que esta “reconciliación” con Colombia sea recibida más bien con prudencia y cautela. Como buen estratega militar, conoce perfectamente los momentos de repliegues tácticos sin apartarse de sus objetivos estratégicos.

En la última reunión en Cartagena el 9 de abril de 2011, Santos impuso la agenda y logró los objetivos propuestos colocando a Chávez sin iniciativa y a la defensiva. En este encuentro Santos fue el artífice de una iniciativa de mediación que el propio Santos bautizó como de “diplomacia discreta” con el presidente Porfirio Lobo de Honduras con vistas a impulsar la readmisión de ese país en el seno de la OEA. Con esta hábil jugada, después del fiasco de Lula con su “huésped” Zelaya, se eleva sustancialmente el perfil de Colombia en la escena regional. De acuerdo a los desarrollos conocidos hasta ahora, todo apunta a que Honduras será readmitida al seno del órgano hemisférico en la próxima Asamblea General de la organización que tendrá lugar en El Salvador.

Por otra parte, con gran habilidad, Santos logró la aquiescencia del Presidente Obama para la deportación a Venezuela del narcotraficante Walid Makled, a pesar de las presiones que sectores republicanos habían hecho para que fuera extraditado a Estados Unidos.

Lo cierto es que las últimas jugadas de Santos en el plano internacional revelan un protagonismo importante en el tablero regional que para algunos comienza a perfilarse como una suerte de liderazgo compartido con Brasil. Veamos algunos ejemplos: le correspondió asumir la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien se trata de una posición rotativa dentro del organismo, le sirvió de escenario para dirigirse desde esa importante tribuna a la comunidad internacional en la que puso su acento en el tema de la crisis de Haití. Obtuvo la presidencia de UNASUR -compartida con Venezuela, algo poco usual en este tipo de organismos-, para la ex canciller María Emma Mejías; sostuvo un encuentro bilateral con el Presidente Obama con quien logró ciertos avances con vistas a la aprobación del TLC por parte del congreso estadounidense; propició una mediación entre los Presidentes Porfirio Lobos y Chávez con vistas a impulsar la reinserción de Honduras al seno de la OEA. En fin, “una semana histórica para la diplomacia colombiana” como lo calificó un importante medio de ese país.

Ese protagonismo de Colombia en el escenario regional se ve fortalecido con el debilitamiento político institucional en algunos otros países del arco andino al que se añadiría las sombras de un eventual cambio en la línea de conducción económica en Perú. Todo ello fortalece la figura de Santos y lo proyecta como un competidor de peso por el liderazgo suramericano. No es por azar que para algunas agencias especializadas, la Colombia de Santos es hoy “el socio más confiable de los países andinos” [12]. Otro dato no menor tiene que ver con que Colombia duplicó su producción de petróleo lo cual plantea la posibilidad para Estados Unidos de diversificar parcialmente sus fuentes de suministros.

[12] Revista semana, lunes 18 de abril de 2011.

En oposición, Venezuela es el país con la mayor inflación del continente, su economía lleva tres años en recesión, hay desconfianza por parte de las calificadoras de riesgo y reglas poco transparentes para las inversiones. Además está próximo a iniciarse una dura campaña electoral en la que por primera vez en doce años, Chávez va en desventaja. Su discurso radical luce agotado y, si bien aún cuenta con importantes recursos financieros para su proyecto internacional, su carisma ya no es el mismo.

7. Comentarios finales

El reconocimiento del liderazgo natural de Brasil en la región pasa no sólo por la admisión —sin complejos ni resentimientos— de su poderío económico, poblacional, geográfico y militar, sino también por una actitud sin destemplanzas hegemónicas y objetivos comunes con los países suramericanos.

En el caso de Venezuela hay razones particulares para seguir con cuidado el desenvolvimiento geopolítico brasileño. Nuestra reclamación territorial sobre el territorio Esequibo y el hecho de que Brasil cultiva las relaciones con Guyana, en su objetivo estratégico de una eventual salida terrestre al Atlántico, no han dejado de provocar suspicacias en observadores políticos y militares venezolanos. Más aún ahora cuando este tema ha perdido prioridad en la agenda de política exterior del gobierno de Chávez.

En tiempos donde los recursos petroleros tienen un valor geopolítico clave, la ubicación estratégica de Venezuela como país que es al mismo tiempo andino, amazónico y caribeño, juega un papel de primer orden en el tablero geopolítico regional. No es un secreto que entre los planes estratégicos de Brasil, el acceso al Caribe les permitiría mayor flexibilidad en el tránsito a los mercados del norte.

Actores políticos y militares[13] que han ocupado altas posiciones burocráticas en las carteras de Defensa y Relaciones Exteriores opinan que una alianza política, económica y militar con el Brasil sería provechosa para Venezuela si se construye con dedicación y visión de largo plazo. Agregando que podría servir para reconstruir las relaciones con los Estados Unidos.

Sin lugar a dudas que a pesar de las afinidades ideológicas y amistad entre lula y Chávez, entre ambos existieron discrepancias de fondo las cuales, sin embargo, supieron manejar políticamente a fin de que prevaleciera el ambiente de cordialidad que distinguió estas relaciones. Cada uno manejó sus propios intereses, a veces contrapuestos, bajo este paradigma.

La visión del mundo multipolar —o pluripolar como la define Chávez— asigna a Brasil el peso que le corresponde. Con esas coordenadas, Chávez pretende asumir en la alianza con Brasil un papel de liderazgo compartido cuando en realidad se trata de una sociedad en la que Venezuela siempre ocu-

[13] Fernando Ochoa Antich, ex Ministro de la Defensa, ex Ministro de Relaciones Exteriores. Manuscrito no publicado abril 2011.

pará un segundo plano. Sólo a la vuelta de unos años, podrá concluirse si la alianza con Brasil fue una estrategia provechosa para ambos países o sólo la velada articulación del sub imperialismo brasileño.

Referencias Bibliográficas

Alcalay, M. (2008). El anti-histórico "Acuerdo Histórico" con Brasil. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 14 de marzo de 2011, de http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/5068616.asp

Arria, D. (2009). Brasil cínica y cómplice. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 15 de abril de 2011 de, http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/6267500.asp

Breve, N., Hashzume, M. (2004) Chávez y Lula no son fenómenos transitorios. Voltairenet.org Red de Prensa No alineada [versión electrónica] Obtenido el 14 de marzo de 2011, de http://www.voltairenet.org/article122196.html

Burgos, E. (2009). La gran potencia brasileña y el caso ejemplar de Honduras. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 14 de marzo de 2011, de http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/4584060.asp

Cavalcanti, R., Lima, B. (2010). Una relectura de la política externa de Brasil en la Era Lula. [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://www.anarkismo.net/article/18380

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2007). *Venezuela-Brasil. Relaciones Asimétricas.* Caracas, Venezuela: CIECA.

Contreras, J. (2010). Proposición de Pompeyo Márquez. Analitica.com [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011 de, http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2186588.asp

Egui, V. (2010). Prevén cambios en las relaciones políticas de Venezuela. El Universal [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.eluniversal.com/2010/09/14/brs10_esp_preven-cambios-en-la_14A4469491.shtml

El Universal (2009). Brasil y EEUU frenaron el proyecto chavista en Honduras. [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://vibonati.blogspot.com/2009/11/brasil-y-eeuu-frenaron-el-proyecto.html

Emanuelsson, D., "El Banco del Sur debe ser un banco para financiar una economía socialista". Rebelión. Versión electrónica. Obtenida el 25 de abril de 2011. http:/www.rebelion.org

Figueredo, C. (2008). Las loas de Lula a Chávez. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/7249618.asp

Globovisión/AFP (2009). Brasil sugiere un pacto de no agresión entre Colombia y Venezuela. [versión electrónica]. Obtenido el 13 de marzo de 2011, de http://www.globovision.com/news.php?nid=131908

Harnecker, M. ed. Taller de Alto Nivel. El Nuevo Mapa Estratégico. Noviembre 2004

Hofmeister W., Rojas, F., Solís, L. (s.f.) La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional. Flacso Secretaría General [versión electrónica] Introducción: Brasil: las visiones de sus vecinos y más allá, pp. 5-13. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.flacso.org/uploads/media/La_Percepcion_de_Brasil_en_el_Contexto_Internacional-Tomo-I.pdf

Intervenciones del Presidente de la República Hugo Rafael Chávez Frías (2004). *Taller de Alto Nivel. "El Nuevo Mapa Estratégico"*. [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de www.emancipacion.org/descargas / El_nuevo_mapa_estrategico.pdf

¿Líder regional? (2011, abril). *Semana.com,* [versión electrónica]. Obtenido el 14 de marzo de 2011 de, http://www.semana.com/nacion/lider-regional/155268-3.aspx

Le Monde Diplomatique. Oposición de la burguesía brasileña. Versión electrónica. Obtenida el 14 de abril de 2011. http://www.insumisos.com/diplo/NODE/1683.HTM

Malaver, M. (2007). La mala hora de Chávez en Brasil. Webarticulista.net [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://webarticulista.net.free.fr/mm200728030928+ManuelMalaver+Lula+Chavez+etanol.html

Marleny, A. y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. (s.f.). La política exterior de Venezuela y su impacto en la región. GLOOBAL [versión electrónica]. Obtenido el 13 de marzo de 2011 de, http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=5017&opcion=documento

Márquez, P. (2011) Brasil Democrático. Últimas Noticias [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.ultimasnoticias.com.ve/Noticias/Pompeyo-Marquez—Brasil-democratico.aspx

Márquez, P. (2009). El Norte de Brasil. Tal Cual [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.guia.com.ve/noti/53116/el-norte-del-brasil-pompeyo-marquez

Márquez, P. (2006) Lula y Venezuela. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://www.analitica.com/va/politica/opinion/5664703.asp

Márquez, P. (2007) Venezuela-Brasil. [versión electrónica] WebArticulista.net. Obtenido el 13 de marzo de 2011, de http://webarticulista.net.free.fr/pm200724021622+Pompeyo-Marquez.html

Michelena, A. (2008) Brasil: Nueva potencia petrolera. Webarticulista.net [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://webarticulista.net.free.fr/am200827041038+Alfredo-Michelena.html

Michelena, A. (2010). El Imperio contraataca. Frentepatriotico.com [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011 de, http://www.frentepatriotico.com/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=2481&Itemid=1

Naím, M. (2010). Dilma y Barack: Una pareja irresistible. Moisesnaim.com [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://www.moisesnaim.com/node/695

Naím, M (2009). El "Eje de Lula" y el "Eje de Hugo". Informe21.com [versión electrónica]. Obtenido el 13 de marzo de 2011, de http://informe21.com/blog/moises-naim/eje-lula-y-eje-hugo

Naím, M. (2009). Los textos secretos de Lula. Moisesnaim.com [versión electrónica]. Obtenido el 13 de marzo de 2011 de, http://informe21.com/blog/moises-naim/los-textos-secretos-lula

Naím, M. (2010). Lula: lo bueno, lo malo y lo feo. Moisesnaim.com [versión electrónica]. Obtenido el 13 de marzo de 2011, de http://informe21.com/blog/moises-naim/lula-bueno-malo-feo

Naím, M. (2008). Lula versus Chávez. El País [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011 de, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lula/versus/Chavez/elpepiint/20080518elpepiint_10/Tes

Naím, M. (2009). México, no; Brasil, sí. El País [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011 de, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Brasil/elpepiint/20091025elpepiint_10/Tes

Negrón, M. (2007). Disparates. [versión electrónica]. Gustavoguillenzulia.blogspot.com. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://gustavoguillenzulia.blogspot.com/2010/07/disparates-marco-negron.html

Ochoa, F. (2011). Brasil, un reto para la América española. Caracas: Manuscrito no publicado.

Ortiz, R. (2008). Biografía de Chávez. [versión electrónica] Avizora.com. Obtenido el 16 de marzo de 2011 de, http://www.avizora.com/publicaciones/biografias/textos/textos_ch/chavez_hugo_0003.htm

Otálvora, E. (2008). Brasil contra los planes militares de Chávez. Webaeticulista.net [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://webarticulista.net.free.fr/eco200821041944+Edgar-C-Otalvora.html

Otálvora, E. (2010) El Informa Otálvora: "Nuevas sanciones a Irán impactarán en Venezuela". Noticias 24. [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/156467/el-informe-otalvora-nuevas-sanciones-a-iran-impactaran-en-venezuela/

Otálvora, E. (2008). La Diplomacia militar en Suramérica. Alianzas y rupturas en 2008. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoEdgarotalvoraFinal.pdf

Petkoff, T. (2010). La Era de Lula. TalCual [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011 de, http://cubaout.wordpress.com/2010/11/03/la-era-de-lula-segun-petkoff/

Petkoff, T. (2010). Pese a gobiernos de izquierda, América Latina siguie siendo pobre. Noticias24 [versión electró-

nica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://asmenlinea.blogspot.com/2010/10/teodoro-petkoff-pese-gobiernos-de.html

Petrásh, V. (1996, diciembre). Venezuela y MERCOSUR: ----¿La “Conquista del Sur”... o el Sur nos Conquista?. Revista Electrónica Bilingüe [versión electrónica], N° 10. Obtenido el 11 de marzo de 2011 de, http://www.analitica.com/archivo/vam1996.11/pext1.htm

República Bolivariana de Venezuela. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, [versión electrónica], 5.- Equilibrio Internacional, pp. 141-149. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://portaleducativo.edu.ve/Politicas_edu/planes/documentos/PlanDesarrolloESN-2001-07.pdf

República Bolivariana de Venezuela. Presidencia. *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, [versión electrónica], VII Nueva Geopolítica Internacional, pp. 40-45. Obtenido el 11 de marzo de 2011, de http://fonacit.gob.ve/locti/documentos/Proyecto_nacional_simon.pdf

Renée, N. y Rojas, D. (2009). El “negociador” Lula versus el “conflictivo” Chávez. El Mundo [versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de 2011 de, http://www.elmundo.es/america/2009/12/25/noticias/1261780625.html

Rojas, J. (2010). Brasil labra su impronta mundial. [versión electrónica] Aporrea.com. Obtenido el 13 de marzo de 2011, de http://www.aporrea.org/internacionales/a101311.html

Rojas, J. (2007). Brasil, Venezuela y UNASUR. Analítica.com [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/7572812.asp

Romero, C. (2010). Las Relaciones entre Brasil y Venezuela ¡Huyendo de la Polarización! Diploos. Política Exterior Venezolana [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://www.diploos.com/inicio/item/123-las-relaciones-entre-brasil-y-venezuela-%C2%A1huyendo-de-la-polarizaci%C3%B3n.html

Romero, M.T. Política Exterior Venezolana. El proyecto democrático, 1959-1999. Colección de libros de El Nacional, Carcas 2010

Sánchez, M. (2009). Crisis Hondureña. Poder360 [versión electrónica]. Obtenido el 13 de marzo de 2011 de, http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=2694

Serbín, A. (s.f.). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. Centro de Educación e Investigación para la Paz [versión electrónica]. Obtenido el 14 de marzo de 2011 de, http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf

Sierra, M. (2009). El ABC de Diego Arria, diplomática y analista internacional. ABC de la Semana [versión electrónica]. Obtenido el 12 de marzo de 2011, de http://www.abcdelasemana.com/2009/09/24/el-abc-de-diego-arria-diplomatico-y-analista-internacional/

Televen (2009). Milos Alcalay: "Es Brasil quien violó las disposiciones del Derecho Internacional Público al permitir la estadía en su embajada al presidente Manuel Zelaya". [Versión electrónica]. Obtenido el 11 de marzo de, http://www.entornointeligente.com/resumen/resumen.php?items=953106

Villegas, V. (2010). Brasil: cambio con continuidad. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 13 de marzo de 2011 de, http://www.analitica.com/va/internacionales/opinio

EL REGIONALISMO DE BRASIL

Matias Spektor

Introducción

Animados por el progreso del programa de integración regional iniciado entre Brasil y Argentina durante el gobierno de José Sarney, los gobiernos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco avanzaron en dirección a dosis inéditas de aproximación política, diplomática y comercial con los países del entorno geográfico más inmediato. Poco tiempo después, al comienzo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, empezaron a circular documentos oficiales en la Explanada de los Ministerios en los cuales se defendía una transformación profunda de la actitud brasileña en relación a los vecinos: "América del Sur" (por oposición a "América Latina") debería ocupar un lugar de precedencia en el horizonte estra-

tégico de Brasil. La opción fue formalizada en el año 2000 durante el primer encuentro de jefes de Estado sudamericanos en Brasilia. El plan, que pretendía una expansión progresiva y sin fecha-límite de un proceso de liberalización comercial e integración a través de grandes obras de infra-estructura, orientaría un abanico de nuevas iniciativas regionales. En los primeros años del nuevo milenio, el objetivo y profundidad del involucramiento brasileño en su vecindad alcanzaron niveles antes desconocidos.

El giro regionalista de la política externa brasileña se aceleró más aún a partir de 2002, cuando la elección de Luiz Inácio Lula da Silva coincidió con un viraje a la izquierda en el péndulo ideológico regional. Lula avanzó y profundizó la agenda regional de su antecesor, elevando aún más el status de 'América del Sur' en las prioridades de política externa. Nombró un académico próximo para representarlo como asesor especial en sus relaciones con la vecindad; instruyó a su canciller a reformar la estructura burocrática de la cancillería para reflejar la renovada atención a la región; aceleró un programa intenso de visitas a los vecinos; se involucró personalmente en procesos electorales sudamericanos; y patrocinó un torrente de nuevas iniciativas regionales. Durante la década del 2000, Brasil promovió la creación de una Unión Sudamericana de Naciones, un Consejo Sudamericano de Defensa, un banco de incentivo regional y encuentros estructurados entre los países sudamericanos y países árabes. El Mercosur incorporó nuevos miembros, un foro (incipiente) de debate parlamentario, un tribunal para resolver controversias y un secretario general encargado de representar el grupo y

dar vigor político a la asociación. En Montevideo, la sede del Mercosur pasó a producir un número vasto y creciente de recomendaciones y normas con el potencial de constituir derecho internacional.

La transformación convivió con la acumulación de crisis regionales. Obsérvese, por ejemplo, la eclosión de una guerra entre Ecuador y Perú en 1995; diversas amenazas al orden constitucional en Paraguay y Ecuador; profundas dificultades comerciales y políticas en el corazón del Mercosur a partir de 1998; la implosión del orden político argentino en diciembre de 2001 y la subsiguiente suspensión de pagos de la que sería la mayor deuda soberana de la historia; la tentativa fracasada de golpe contra Hugo Chávez en Venezuela en abril de 2002 y una creciente polarización ideológica; la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia en agosto de 2002, y la adaptación de la llamada "guerra contra el terror" al conflicto con las FARC con apoyo norteamericano; la elección, en agosto de 2002, y caída, a mediados de 2003, de Gonzalo 'Goni' Sánchez de Lozada frente a una profunda crisis económica agravada por una ola de protestas encabezada por Evo Morales; la estatización de parte de la industria extractiva boliviana; la demanda paraguaya por revisión de los términos del Acuerdo de Itaipú; y la apertura de procesos de auditoría en las cuentas del BNDES en Ecuador. En todas esas instancias, uno de los fenómenos más curiosos tal vez sea la decisión de Brasilia de participar más, y no menos, en la vida política regional.

Desde una perspectiva histórica, las medidas adoptadas durante los gobiernos Fernando Henrique y Lula son tan in-

novadoras como ambiciosas. (Para percibir su dramatismo basta recordar que, hasta 1981, ningún jefe de Estado brasileño jamás había visitado Colombia o Perú). El desarrollo de un programa de activismo regional brasileño en el corazón de América del Sur representa un gran – si no el mayor – giro en las relaciones internacionales de la región desde el fin del ciclo militar hace casi treinta años. Hoy, la magnitud de la transformación es tan grande que sería difícil deshacerla, aunque no sea, necesariamente, irreversible.

Sin embargo, este viraje necesita ser calificado. Como saben los vecinos de Brasil, el compromiso de Brasilia con la región tiende a ser selectivo y sigue sólo un estricto cálculo de interés nacional en vez de seguir la lógica de los intereses regionales cuando éstos se chocan contra los primeros. En la lectura de la mayoría de sus vecinos, Brasil juega duro y, a pesar de responder por más de la mitad de la riqueza, población y territorio de la región, no tiene un programa amplio o sistemático para obtener la aceptación de su ascensión. En general, pese a la inédita decisión brasileña desde la década de 1990 de aumentar el número de instituciones regionales y aún mismo de institucionalizar en alguna medida el diálogo en cuestiones económicas y de seguridad, Brasil vacila en patrocinar instituciones y normas regionales profundas que limiten su autonomía en relación a los vecinos. Su modelo de regionalismo no es el de Alemania (con cesión de soberanía a cambio de la anuencia de los vecinos) ni el de la China (con capas crecientes de institucionalización que pretenden la seguridad de los países de la vecindad). Como regla, los vecinos tampoco perciben en la actitud de Brasil la tentativa de desarrollar una nueva identidad regional común. Los niveles de integración social y cultural con el entorno geográfico continúan mínimos o muy bajos, y el grueso de la sociedad brasileña ignora tanto la política como la cultura de las sociedades que la circundan.

Este artículo ayuda a explicar la trayectoria de la postura brasileña para América del Sur durante las dos últimas décadas. Para eso, considera tres tipos de factores causales: incentivos materiales, ideas y política interna. En vista de la enorme complejidad del fenómeno en cuestión, el artículo enfoca su preocupación en la respuesta a las siguientes preguntas básicas: ¿Por qué los últimos veinte años observaron un progresivo involucramiento brasileño en la región? ¿Cuáles son los orígenes de la noción de 'América del Sur'? ¿Por qué el activismo brasileño tomó su forma actual?

Incentivos materiales

Cuatro factores materiales principales ayudan a explicar el giro brasileño en dirección a la región: la prioridad del control de la inflación; la regionalización de la economía brasileña y la interdependencia que resulta de ella; la lógica de las negociaciones comerciales en el ámbito del ALCA; y el progresivo alejamiento norteamericano de la región.

Un primer factor por detrás del viraje brasileño ha sido la prioridad que sucesivos gobiernos le han dado al plan Real desde 1994. Diseñado para estabilizar la moneda, el origen del plan contaba con un ambicioso programa de liberaliza-

ción comercial vinculado institucionalmente en el ámbito del Mercosur, permitiendo a Brasilia "lock in" la reforma y evitar que presiones proteccionistas secuestrasen la agenda. Gracias al éxito inicial del Mercosur, cuando las crisis más fuertes amenazaron su sobrevivencia, como fue el caso en 1998/9, la iniciativa regional ya había calado suficientemente hondo en la concepción estratégica brasileña para mantenerse incólume, al menos desde el punto de vista formal. La reacción brasileña a las profundas desavenencias con Buenos Aires en aquel período no fue la retracción y una vuelta al *status quo ante*, sino, al contrario, la expansión del objetivo integracionista para abarcar a toda América del Sur.

La reacción brasileña a aquellos hechos fue, precisamente, una de las causas que llevaron al país a ampliar el objetivo regional para abarcar a toda América del Sur. El patrocinio brasileño de un encuentro de jefes de Estado sudamericanos y la posterior fundación de UNASUL no eran los únicos resultados posibles en aquella coyuntura. ¿Cuáles eran las alternativas? Una sería dejar hundir la iniciativa del Mercosur. Otra, conceder parcelas crecientes de autonomía y autoridad a las instituciones intergubernamentales creadas en el ámbito del Mercosur, introduciendo algún tipo de supranacionalidad —pleito histórico de los socios brasileños en la iniciativa—. Sin embargo, esa alternativa nunca llegó a ser seriamente debatida en Brasilia debido a la percepción común de que ese compromiso tornaría a Brasil rehén de una Argentina poco confiable y altamente inestable. Esa creencia era acompañada y fortalecida por otras: la lectura en Brasilia de que Paraguay y Uruguay seguirían a Brasil a remolque de cualquier manera, teniendo en cuenta su necesidad de acceso al mercado brasileño; que los gobiernos de los otros tres socios del Mercosur no tenían estructura o capacidad para dividirse el fardo de la integración; y que Brasil aún es muy débil para darse el lujo de conceder parcelas de su soberanía cuando está justamente intentando asegurarla.

El segundo factor material relevante es la ascensión económica brasileña con fuerte carácter regional, especialmente desde el año 2000. Durante el período se asistió a la transformación de Brasil en uno de los principales clientes, proveedores, inversores y acreedores de los países de América del Sur. El relativo crecimiento económico de Brasil vis-a-vis sus vecinos creó fuertes incentivos estructurales para que Brasilia diseñara políticas más asertivas de cooperación regional. Esto implicó la necesidad de ofrecer crédito a empresas brasileñas que buscaban oportunidades de negocio en la región y, en consecuencia, el establecimiento de prácticas y reglas de juego que facilitaran la expansión de los intereses brasileños en la misma. También significó dar dosis crecientes de atención a países con capacidad estatal débil que albergan decenas o centenas de millares de ciudadanos y agentes económicos brasileños, como es el caso de Paraguay y Bolivia. Cuanto mayor la ascensión relativa de Brasil, mayores los costos de mantener una política de distanciamiento relativo e indiferencia benigna en relación a los vecinos. La ascensión también aumentó los incentivos para algún tipo de compromiso regional, teniendo en cuenta los crecientes recelos de los países de la vecindad de verse subyugados no apenas a la fuerza del capitalismo brasileño, sino a la orientación política de ese

capitalismo, que es íntimo con el BNDES, los grupos de presión en el Congreso Nacional, el Ministerio de Industria y Desarrollo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fortaleciendo aún más la creciente asimetría estructural en la región se encuentra el progresivo e histórico declive material, desde la década de 1970, del único país otrora capaz de equipararse a Brasil en la vecindad: Argentina. Más próspero que Brasil durante la primera mitad del siglo veinte, aquel país se transformó en el único de América del Sur en testimoniar un proceso de progresiva desindustrialización desde el final de la Guerra Fría. No es trivial, claro, el hecho de que Argentina también haya perdido estatura desde la década de 1980, después de ir a la guerra contra una potencia de la OTAN y haber asistido a una transición a la democracia marcada por la implosión de su élite militar.

El tercer factor material que importa en la explicación del vuelco regional de la política externa brasileña en el período analizado es la lógica de la negociación de un área de libre comercio de las Américas. La agenda del ALCA no fue iniciativa brasileña y sí norteamericana. Desde el comienzo, la reacción brasileña fue fría y cautelosa en función del temor de sectores influyentes de la sociedad brasileña que encontraban eco en todo el espectro ideológico nacional. Pero la presencia del ALCA sobre la mesa de negociaciones puso la cuestión de la integración regional en el centro de las preocupaciones brasileñas. Rápidamente, se desarrolló en Brasilia la idea de que el avance integracionista en la vecindad sería precondición necesaria para negociar

con Estados Unidos desde una posición de fuerza relativa. En ese proceso, Brasil se posicionó como principal polo de negociación con Washington. Para eso, contó con la aprobación de los vecinos, que otorgaron a Brasilia autoridad y legitimidad para operar la agenda. En ese sentido específico, el proceso de trueque en torno del ALCA terminó por fortalecer la posición relativa de Brasil en la región e imprimir aún más fuerza a la política regional del país.

En Brasil, buena parte de los análisis sobre el ALCA se enfocan en las diferencias entre los gobiernos Fernando Henrique y Lula en relación al tema. Sin duda hubo diferencias importantes en ese punto. En tanto el primero estaba dispuesto a sentarse a la mesa, el segundo, en la oposición, denunciaba el proyecto como ambición imperialista. En el caso de Fernando Henrique la prioridad absoluta era no atribuir una dimensión política a los desacuerdos de naturaleza comercial que eran "inevitables" y que "continuarán existiendo en la relación bilateral". Esas divergencias eran naturales.[1] Con Lula, las diferencias eran explotadas políticamente, aumentando la tensión y el conflicto y rechazando de antemano cualquier sospecha de adhesionismo. Pero las diferencias han sido sistemáticamente superestimadas. En el poder, tanto uno como el otro trabajaron para atrasar, complicar y finalmente trabar la agenda de negociación con Estados Unidos. En el proceso, Brasil buscó articular la región como escudo protector contra la ofensiva negociadora

[1] Lampreia a Exteriores, 1001 62100, 26 set 1997.

norteamericana. Aún frente a la posibilidad real de defecciones entre sus principales socios comerciales, Brasil rindió homenaje y dio un fuerte impulso a la retórica de la integración regional sudamericana como contrapeso a los designios norteamericanos. Contribuyó para esto el hecho de que el ALCA hubiera muerto como tema, ya en la corrida presidencial del 2000, también en Estados Unidos.

El cuarto y último factor material importante para explicar la expansión de las ambiciones regionales de Brasil en la década del 2000 es el papel de Estados Unidos en la región. Cabe recordar que, al comienzo del gobierno de George W. Bush, América Latina, en particular México, recibió una atención poco usual. El presidente norteamericano se encontró con seis jefes de Estado de la región en los primeros ocho meses de gobierno. Ese panorama era excepcional. Desde finales de la década de 1980, cuando América Latina figurara en el tope de las prioridades de política externa norteamericana bajo las batutas de Ronald Reagan y George H. W. Bush, la atención a la región menguaba. El retorno a ese patrón de indiferencia regional fue el resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Frente al abandono por parte de la única potencia regional capaz de proyectar poder e influencia en toda América Latina, la región se transformó en un campo en el cual Brasil pudo lanzar iniciativas con gran alcance. Como decisores en Brasilia y Washington no se cansaban de repetir en la época, la llamada "guerra contra el terror" abrió un enorme espacio regional para Brasil. La omisión norteamericana en la región facilitó los designios de Brasilia.

Ideas

Dadas las condiciones estructurales arriba mencionadas, ¿en qué medida y de qué manera las ideas y creencias de los círculos de pensamiento estratégico en Brasilia ayudaron a moldear el compromiso regional del país? Al analizar la evolución del regionalismo brasileño sobresalen tres conjuntos de ideas: la noción de 'América del Sur' como la región natural de Brasil; los fundamentos regionales del poder brasileño en las relaciones internacionales; y el principio de la 'no indiferencia'. Cada una de esas tres ideas tiene valor explicativo en sí porque ellas no pueden ser fácilmente reducidas a las condiciones materiales explicitadas arriba ni están implícitas en aquellos movimientos estructurales. Además, ellas importan porque no se trataban de la única opción conceptual disponible en el mercado de ideas. Al contrario, todas ellas fueron —y continúan siendo— ampliamente impugnadas en el debate público nacional. El hecho de que el liderazgo político haya elegido abrazarlas en detrimento de otras hace, en ese sentido, toda la diferencia para la trayectoria reproducida aquí.[2]

'América del Sur'

Desde principios de los años 1990, comenzaron a circular dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores argumen-

[2] Matias Spektor, "Brazil: the Underlying Ideas of Regional Policies", in Daniel Flemes, ed., *Regional Leadership in the Global System* (Ashgate, 2010).

tos que cuestionaban la utilidad de definir la región en que Brasil se inserta como "América Latina". Cada vez más, la tónica dominante ha sido la de incomodidad con esa etiqueta. Parte del problema era la interpretación brasileña sobre el papel (deletéreo) de México sobre los intereses regionales de Brasil: por un lado, aquel país eligió aproximarse a Estados Unidos más de lo que Brasilia consideraba aceptable; por otro, en medio del esfuerzo brasileño por asegurar algún grado de estabilidad financiera interna, México representaba una fuente regular de inestabilidad que fácilmente podía esparcirse hacia el sur.

En la visión brasileña, México eligió adaptarse al fin de la Guerra Fría mediante el abandono de un "proyecto nacional propio", renunciando a cualquier expectativa autonomista frente a la expansión de la interdependencia compleja, típica de la era de la globalización. Las opciones mexicanas reforzaban un miedo recurrente de la interpretación brasileña sobre la naturaleza del sistema internacional: la fuerza de la globalización podría, sí, barrer el acervo diplomático autonomista incluso de un país que, durante buena parte del siglo XX, estructurara su presencia en el mundo y ganara proyección mediante algún distanciamiento de la potencia hegemónica. A los ojos de sucesivos liderazgos en Brasilia, aún una ideología enraizada de desarrollo e industrialización nacional podría rendirse frente a la avalancha de la sociedad internacional liberal.

El otro problema con México tenía que ver con su inestabilidad financiera en aquel período. Esa percepción surgió en Brasilia durante la crisis financiera asiática que se abatió sobre

México y Brasil a comienzos del año 1998 y que, en el caso del último, amenazó la sobrevivencia del plano de estabilización doméstica de 1994 —el Real—. Además de la preocupación económica obvia, la crisis financiera del año 1998 tenía características estratégicas para Brasilia. El Plan Real finalizó una década de decadencia económica e hiperinflación. No sólo aseguró la victoria de un nuevo modelo de política económica y atrajo un flujo inédito de inversiones externas, sino también fue instrumentalizado como una credencial para señalar al mundo que el país ahora pertenecía al *mainstream* de la sociedad internacional. Se fue el tiempo en que Brasil no honraba sus compromisos internacionales o mantenía una postura esencialmente reactiva frente a la expansión de las ambiciones normativas de Occidente. Para muchos decisores en Brasilia, la estabilidad financiera, conseguida arduamente después de sucesivos fracasos, era, en sí, uno de los principales recursos de poder para hacer frente a la globalización. Esta diferencia entre las interpretaciones de ambos países es crucial. A diferencia del caso mexicano, la estabilidad era deseada menos como señal de entrada acrítica en la globalización, que como escudo para negociar algún grado de control sobre el proceso de liberalización económica.

Cuando la crisis estalló, Brasil negoció un plan de rescate masivo con Wall Street, el Tesoro de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La ayuda directa del Presidente Bill Clinton permitió evitar el colapso financiero y una espiral inflacionaria remanente de la experiencia previa de Brasil. Fue en ese contexto de negociación en Washington y Nueva York que diplomáticos y ministros responsables por

el avance de las conversaciones comenzaron a identificar la vinculación brasileña con México a través del concepto de "América Latina" como un fardo.

Líderes brasileños percibieron que, al negociar los términos del paquete de rescate, ellos pasaban la mayor parte del tiempo intentando tranquilizar a los acreedores de que su país era un deudor confiable (diferente de México). Pertenecer a "América Latina" volvía esa argumentación más difícil porque la memoria de los acreedores todavía estaba maculada por el desastre financiero latinoamericano de la década anterior. Como rótulo, "América Latina" dificultaba las negociaciones con banqueros, oficiales del tesoro y líderes políticos norteamericanos. Fue en esos términos que tomó fuerza el argumento según el cual convenía a Brasil distanciarse, en la medida de lo posible, de "América Latina". La construcción regional alternativa que podría ocupar su lugar sería "América del Sur". Aunque fuese inicialmente una operación de marketing orientada a crear confianza en las difíciles negociaciones por préstamos en medio de la crisis, esa transformación terminaría teniendo un significado estratégico definitivo para las interpretaciones brasileñas del sistema internacional.

Aún en el curso de la crisis financiera de 1998, otro evento, ahora involucrando a Argentina, ayudó a reforzar la idea de que "América del Sur" sería la mejor plataforma regional de Brasil. Cuando los temores sobre el futuro del Real alcanzaron el punto más alto, las autoridades monetarias en Buenos Aires retiraron apoyo a las opciones de Brasilia y, yendo en la dirección contraria, comenzaron a sugerir públicamente que Brasil adoptara una política de paridad con el dólar (*currency board*). El entonces ministro argentino de hacienda, Domingo Cavallo, hizo una declaración, en ese sentido, delante de una platea de empresarios y financistas en el retiro de Davos sin negociarla previamente con sus colegas de la Explanada de los Ministerios. Desde el punto de vista de Brasilia, esto constituía una "traición" no sólo porque revelaba la fragilidad fundamental que asolaba al Mercosur, pero también porque era el tipo de argumento que reforzaba políticamente aquellas voces dentro de instituciones financieras internacionales que, en la época, intentaban establecer condiciones rigurosas en cualquier paquete de ayuda para Brasil. Con Cavallo transformándose rápidamente en *persona non-grata* en círculos brasileños, tomaba impulso la idea de que la política regional del país precisaba ser sacudida.

En ese escenario, aún dos eventos más, en la relación brasileño-argentina, ayudarían a enraizar nuevas apreciaciones en Brasilia sobre la utilidad y orientación del regionalismo. Durante el mismo año 1998, Argentina negoció, sigilosamente y sin consulta a Brasil, el status de aliado extra-regional de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Además de eso, cuando Brasil hizo fluctuar su moneda en respuesta a la crisis financiera, Argentina impidió la entrada de productos brasileños, fragilizando aún más el fino tejido normativo del Mercosur. A medida que la crisis financiera lanzaba a la propia Argentina a una recesión económica intensa y una inédita ebullición política, el relacionamiento bilateral que estuviera en el corazón de la estrategia regionalista de Brasil

desde la década de 1980 se volvía progresivamente tenso y de difícil gestión. El tono amargo de los medios brasileños reflejaba fielmente el sentimiento dominante de los actores-clave del lado brasileño.

La evidencia existente indica que, ya en 1999, circulaban documentos en el Palacio del Planalto y en el Ministerio de Relaciones Exteriores que señalaban la utilidad estratégica de expandir el Mercosur con el propósito explícito de diluir el poder relativo de Argentina dentro del bloque. En vez de abandonar el proyecto regional, sería más factible y mejor, expandirlo para incluir nuevos países en un acuerdo cooperativo regional más amplio. Esto es irónico: la reacción brasileña a la percepción de debilidad regional no llevó a una retracción, y sí a una expansión de las ambiciones regionalistas. El objetivo era menos limitar el poder argentino que aumentar el espacio de maniobra brasileño. Esta nueva formación no sustituiría el Mercosur, sino que lo haría menos prominente en las mesas de negociación. Esta elección no es trivial y revela una actitud proactiva e interesada en aproximarse al espacio regional: frente a la fragilidad y debilidad regional, el país prefirió no retraer sus intereses, sino ampliarlos. Por detrás de esa lógica residía la comprensión según la cual una entidad sudamericana más o menos débil funcionaría como salida legítima para la parálisis en que se encontraba el Mercosur en vísperas del cambio de siglo. Así, en setiembre del año 2000, Brasil invitó a los jefes de Estado sudamericanos para el que era el primer encuentro de esa naturaleza en la historia de la región (el ministro de relaciones exteriores mexicano recibió una invitación formal después del intercambio de mensajes diplomáticos mordaces con Brasil).

Rubens Barbosa, desde Washington, señalaba la utilidad de la iniciativa:

> América del Sur no aparece en los radares de los formuladores de política externa norteamericana, a menos que exista una crisis o una amenaza de crisis. Por eso, he insistido mucho en mis presentaciones públicas en el concepto de América del Sur... Está madura la idea de que Brasil asuma, de hecho, en América del Sur, un papel de liderazgo, lo que ya viene haciendo informalmente. La credibilidad, el respeto y los resultados alcanzados por el país en los últimos cinco años, acreditan al Presidente de Brasil a proponer algo concreto (no retórico) para consolidar nuestro rol en el subcontinente... EE.UU. y el resto de los países de la región esperan de nosotros una actitud de esa naturaleza (que Brasil asuma el liderazgo regional, con toda la carga y la responsabilidad que eso representa). ¿Van a haber celos? Van a haber. ¿Va a haber desconfianza? Siempre hubo. Tenemos que hacer política de nuestra geografía. América del Sur es nuestro "patio" y donde sucederá (ya está sucediendo) la expansión capitalista de las empresas brasileñas. Debemos ocupar ese espacio antes que otros (EE.UU., México, en el contexto del ALCA, y algunos países europeos y asiáticos) lo hagan.[3]

Concluía:

[3] Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21 ene 2000, Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

> Siguen algunas sugestiones, si se decidiera hacer algo en esa dirección (que Brasil asuma de hecho el liderazgo de la región): (1) México no forma parte de América del Sur y, por lo tanto, no puede ser parte de cualquier iniciativa de Brasil en relación al subcontinente (tenemos que asumir la carga de esa decisión); (2) una eventual reunión de Presidentes de América del Sur no puede ser un ejercicio de retórica y de "photo opportunity"... Propuestas concretas que Brasil podría liderar: (a) crear un programa sudamericano del tipo *Avança Brasil* para fortalecer la integración física de la región y atraer inversiones a todos los países. El Banco Mundial, el BID y el Eximbank podrían asociarse, (b) crear un Banco Sudamericano de Desarrollo... Esa idea sólo tendría condiciones de salir del papel si Brasil se responsabilizara por una parte sustancial de la capitalización del nuevo banco, (c) proponer que las monedas nacionales... sustituyan el dólar como moneda de cambio para las operaciones de comercio exterior.[4]

Barbosa iba más allá. Propuso la creación de una autoridad internacional para regular la hidrovía Paraná-Paraguay según los moldes de las que existen para los ríos Danubio y Rin. Sugirió un programa de ayuda a la industrialización de Paraguay con apoyo del BNDES y del empresariado nacional. Sugirió un programa de apoyo a Ecuador, "para ayudarlo a superar la crisis casi terminal en que se encuentra".[5] La conclusión era clara:

[4] *Idem*.

[5] *Idem*.

> Una propuesta de ese tipo implicará un cambio de actitud en relación al protagonismo de Brasil en la crisis internas de los países de la región, como las que ocurren en Colombia y en Ecuador y un involucramiento más directo en lo que ocurre en otros, como Venezuela y las acciones con vistas a la reintegración de Cuba.[6]

Parte del argumento de Barbosa tenía que ver con la identidad nacional. En su correspondencia se quejaba de la percepción norteamericana que estaría "contaminada por lo poco que saben de los 'latinos': país pobre, rural, de lengua hispánica, exportador de mano-de-obra barata... Me parece claro que tales distorsiones de imagen, provocadas por la asociación automática de Brasil a la América Hispánica, han ocasionado limitaciones al avance del relacionamiento bilateral... [Debemos] tornar visibles a Brasil y sus ciudadanos —y, sobre todo, discernibles— a los ojos de EE.UU... Interesa, así, a Brasil, para fines de actuación en EE.UU., procurar estimular la diferenciación de América del Sur".[7]

Lo que merece atención especial en este caso es el hecho de que la lógica por detrás de las opciones brasileñas no es aquella según la cual una entidad sudamericana era útil y necesaria para resolver problemas de acción colectiva, promover la coordinación regional o administrar problemas comunes típicos de la interdependencia compleja entre fronteras porosas en la región. Al contrario, la lógica que animaba a Brasilia era la de utilizar un nuevo orden regional como he-

[6] *Idem*.

[7] Barbosa a MRE, 316, 10 feb 2000, Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

rramienta para rescatar el espacio de maniobra frente a la crisis financiera y de un Mercosur moribundo y decadente. Así, el origen de la idea "América del Sur" tuvo que ver menos con nuevas ideas sobre gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común que con un cálculo instrumental basado en consideraciones de poder y autonomía.

De esa manera, el impacto estratégico de la crisis financiera de 1998 fue el de llevar a Brasil a reevaluar los contornos de su región. Tomó impulso la idea de que las fronteras imaginarias del espacio regional necesitarían ser adaptadas si Brasil fuese exitoso en un ambiente internacional crecientemente desafiante.

Las fuentes del poder nacional

Uno de los aspectos más peculiares de las ideas tradicionales sobre el poder nacional, durante el siglo veinte, es la relativa escasez de referencias a la región como un importante componente de ese poder. Un ejemplo son las demandas brasileñas por un estatus especial en la sociedad internacional – sea en las Conferencias de la Haya, en la Liga de las Naciones, en la Conferencia de San Francisco, en Bretton Woods o en el debate más contemporáneo sobre la reforma de la gobernanza global. Tradicionalmente, Brasil demandaba estatus diferenciado en esas instancias fundamentando sus argumentos en atributos tales como: el acervo acumulado de su tradición diplomática, su papel constructivo en la resolución de conflictos, su adhesión a instituciones multilaterales y su

vasto territorio. El argumento de que Brasil es un candidato a tener un estatus especial porque representa su región, o está dispuesto y es capaz de coordinar el orden en aquella parte del mundo, nunca llegó a ser articulado plenamente por Brasilia: apareció tradicionalmente en las entrelíneas, de forma implícita y muchas veces tortuosa. Lo excepcional que podría resultar del hecho de ser el país mayor, más rico y el más populoso de su región inmediata no llegaba a la lista de atributos. La curiosa premisa no hablada, resultante, sugería que un país puede ser relativamente poderoso e influyente sin tener que ser, necesariamente, una "potencia regional" en la región en que se inserta.

Generaciones sucesivas de estadistas extranjeros que lidiaron con Brasil encontraron alguna dificultad para digerir ese razonamiento: Elihu Root con el Barón de Rio Branco a comienzo del siglo XX, Nixon/Kissinger con los gobiernos Médici y Geisel, y George W. Bush con los gobiernos Cardoso/Lula al comienzo de la década del 2000. En todas esas instancias, el principio básico de Washington era el de que Brasil podría conducir un juego regional capaz de reducir la necesidad de compromiso norteamericano en la región. En esos casos los norteamericanos se sorprendieron al descubrir que la parte brasileña no respondía bien a los modelos tradicionales de delegación de poder y autoridad, considerándolos excesivamente costosos y fuera de ritmo con los intereses regionales de Brasil. El mensaje recurrente de Brasil es el de que el país "puede y debe contribuir en la construcción del orden global... consciente de su peso demográfico, territorial,

económico y cultural, y de ser una gran democracia en proceso de transformación social”.[8] Cualquier concesión norteamericana, esclarecía el gobierno brasileño, debía basarse en las cualidades inherentes de la sociedad brasileña, no en nociones vagas sobre un supuesto papel brasileño asertivo en la región.

Esa creencia está profundamente arraigada en Brasil y todavía constituye la tónica dominante en las concepciones brasileñas en relación al mundo. Sin embargo, el lugar de la región está tomando prominencia por medio de tres ideas principales. La primera sustenta que la región importa porque es una de las principales fuentes de inestabilidad en el ambiente externo. De hecho, desde mediados de la década de 1990 la región asistió a crisis en varios Estados relativamente frágiles, como Bolivia, Paraguay y Ecuador, y aún en otros fuertes como Venezuela. Lo que sucede allá ha afectado directamente a los intereses brasileños – sea en relación a la inversión privada, al crédito público o a las comunidades de ciudadanos brasileños viviendo en esos países.

Fue en los últimos quince años que tomó fuerza la noción del regionalismo como respuesta a los problemas inherentes de la región. Eso vino de la mano de muy importantes desarrollos conceptuales paralelos. Por un lado, la diplomacia brasileña contemporánea pasó a considerar la democracia procedimental como un requisito para la inserción exitosa de la

[8] Celso Amorim, 1ero. ene 2003.

región sudamericana en las relaciones internacionales. Así, un revés en las credenciales democráticas de cualquier país regional pasó a tener repercusiones estratégicas internacionales para Brasil. Por otro lado, en la concepción brasileña, la inestabilidad regional es percibida como causa de potencial preocupación norteamericana, fenómeno que Brasil se ha empeñado en evitar. La situación es particularmente delicada para Brasil porque sus vecinos se dividen entre aquellos que anhelan una aproximación mayor con Estados Unidos y pueden constituir la puerta de entrada para intereses norteamericanos en América del Sur (Colombia y Chile); y aquellos que, al impugnar la hegemonía norteamericana, despiertan la preocupación de Washington y, por fuerza de su oposición, terminan poniendo a la región en su mapa de prioridades (Bolivia y Venezuela).

Desde ese punto de vista, la región constituiría un talón de Aquiles para Brasil, cuya política regional anhelaría menos la acumulación de poder que la reducción de riesgos y la protección contra los efectos deletéreos de la inestabilidad dentro de los países vecinos. Esa preocupación ayuda a explicar por qué Brasil parece estar abandonando su enraizada reluctancia a institucionalizar las relaciones de seguridad en la región para producir una nueva arquitectura que evite respuestas *ad hoc* de la comunidad regional o respuestas más o menos intervencionistas por parte de Estados Unidos.

La segunda idea relevante aquí predica que la región puede funcionar como un escudo contra algunos de los aspectos más negativos del sistema capitalista global. El argumento es más sofisticado cuando se refiere al comercio: desde esa pers-

pectiva, los objetivos de largo plazo son el control de la globalización y la protección de choques externos de la economía nacional. Esta idea no es nueva y, por lo menos en parte, sus orígenes se remontan a la década de 1960. Pero lo importante aquí es notar que la interpretación brasileña del regionalismo continúa enfatizando menos los objetivos comunes con la vecindad que la protección de la capacidad nacional de hacer frente a los desafíos de la globalización. Así, en el caso brasileño, los cambios en la composición de la sociedad internacional típicos de los años 1990 y 2000 —y la expansión del regionalismo como forma legítima y deseable de administrar el orden internacional— no se tradujeron en el abandono de posturas autonomistas, sino en la adecuación de las mismas con el objetivo de mantener algún espacio de maniobra nacional en el mundo.

La tercera idea recurrente camina en dirección diferente a las anteriores. Destaca que la región puede ser una importante fuente de aumento del módico poder del que Brasil goza en las relaciones internacionales. Según esa visión, siendo la economía dominante de la región, Brasil puede utilizar el agrupamiento regional para apalancar su poder de trueque nacional en negociaciones con el mundo industrializado. Es difícil encontrar referencias explícitas a esa visión porque el tenor de los discursos tiende a destacar las debilidades y fragilidades del país, no su fuerza relativa. Según enfatiza el canciller Celso Amorim: "Aún mismo un país grande como Brasil es un país pequeño en un mundo como éste... nosotros no tenemos la capacidad de hablar solos... Creo que Brasil no tiene una existencia

plena sin la unión (con América del Sur)".[9] Pero la lógica subyacente entrevé en la región una plataforma de lanzamiento o trampolín, y ve a Brasil como un imán que ejerce algún grado de atracción natural en el ambiente regional debido al peso de su economía.

Es fundamental percibir que este tipo de razonamiento no es obvio en círculos brasileños. Al contrario, durante generaciones, los principales estrategas creían que el mecanismo de poder dominante en América del Sur era el equilibrio de poder. O sea, frente a un Brasil asertivo, se esperaba que los vecinos buscasen formar una coalición anti-hegemónica. La idea de que el peso relativo de Brasil atrae (no aleja) a los vecinos es relativamente nueva y revela una interpretación sobre el funcionamiento del poder en las relaciones regionales que valora una dinámica que la literatura especializada denomina *bandwagoning*: la noción de que, frente al poder de Brasil, vecinos menores tienden a seguirlo a remolque. Es importante destacar que, al menos en la primera década del siglo XXI, esas dos lecturas opuestas sobre la lógica del poder en América del Sur aparecen muchas veces hombro con hombro en el pensamiento y escritos de los mismos decisores.

Tres proposiciones, por lo tanto, marcan el pensamiento brasileño respecto del ambiente regional: Brasil puede gozar de poder, prestigio e influencia en las relaciones internacionales sin que eso implique asumir el papel de potencia regional; la región puede funcionar como un escudo protector de

[9] Celso Amorim, discurso en la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América del Sur, Santiago, Chile, 24 nov 2006.

la "autonomía" nacional en la era de la globalización; y la región puede funcionar como una plataforma de lanzamiento para el aumento de poder, prestigio e influencia nacional. Apuntando en direcciones distintas, las tres conviven de modo fluctuante y poco confortable, ayudando a explicar, al menos en parte, las ambigüedades de la actitud brasileña en relación a América del Sur.

La 'no indiferencia'

Un indicador adicional del giro en dirección a la región es el hecho de que Brasil responde a crisis regionales con más —no menos— involucramiento. Por ejemplo, frente a la tentativa de golpe en Paraguay en 1997, Brasil advirtió a los conspiradores que arrojaría todo su peso contra ellos y, en parte por causa de eso, el golpe no sucedió. Entre 1995 y 1998, Brasil estuvo en el centro de la mediación de la disputa territorial entre Ecuador y Perú y, en 2002, asumió un posicionamiento activo en la estabilización de Venezuela después de la tentativa fracasada de golpe contra Hugo Chávez. En la década del 2000, por primera vez el gobierno brasileño manifestó real interés en el conflicto colombiano y algunos miembros del gobierno señalaron que Brasil debería cumplir un papel político en su resolución. En el ámbito latinoamericano, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU asignó una operación para Haití, Brasil se ofreció a liderarla y asumir la mayor parte de los costos y tropas. Finalmente, en 2008, cuando el ejército colombiano persiguió y asesinó miembros de las

FARC en territorio ecuatoriano, la respuesta brasileña fue poco usual: yendo contra una arraigada tradición nacional de rechazo a cualquier forma de institucionalización de la seguridad regional, abogó por ideas de seguridad colectiva bajo la forma de un Consejo Sudamericano de Defensa.

La evidencia existente también sugiere que, por lo menos desde la segunda mitad de la década de 1990, el país adoptó posiciones más intrusivas en cuestiones regionales. Por lo menos en asuntos relacionados a la democracia y a las reglas democráticas, la opción fue la de no adoptar una política basada estrictamente en principios de soberanía y no-injerencia. En contra de ese abordaje tradicional, el nuevo énfasis viene recayendo sobre la idea de que el interés brasileño en la región pasa, en parte, por un conjunto de principios básicos sobre la gobernanza en el interior de los países vecinos. Esa fue la tónica del gobierno Fernando Henrique Cardoso en el caso paraguayo.

Por detrás de la intervención brasileña en Paraguay había una transformación más profunda. La primera explicación formal fue hecha por Lampreia frente a las autoridades diplomáticas del Vaticano, en encuentro reservado. Cuando el Cardenal Ângelo Sodano, secretario de Estado, elogió la posición brasileña en el episodio, Lampreia elaboró por primera vez una respuesta con contornos doctrinarios precisos: se trata de un "momento nuevo vivido por la diplomacia brasileña, tradicionalmente, en este siglo, contraria a involucrarse activamente en cuestiones de naturaleza interna de los países... las nuevas condicionantes internacionales y en particular regionales como el MERCOSUR" imponían un "nuevo enfoque

para el tratamiento de cuestiones sujetas a la eventual quiebra del orden democrático". En síntesis, cuando la democracia estuviera amenazada en la región, Brasil consideraba legítimo intervenir.[10]

De la misma manera, en su discurso de toma de posesión, el presidente Lula destacó que "muchos de nuestros vecinos viven hoy situaciones difíciles", y señaló que Brasil estaría dispuesto a tomar partido al hacer una "contribución". En 2004, esos argumentos encontraron expresión doctrinal por primera vez en un discurso proferido en China: "La creciente aproximación y consolidación de las relaciones de Brasil con su región requieren que la situación de inestabilidad en esos países merezca un seguimiento más atento por parte del gobierno brasileño, que está orientado por el principio de la no-intervención, pero también por la actitud de *no-indiferencia*".[11] Lula reforzó el punto en la Asamblea General de la ONU, en el mismo año, diciendo que "nosotros no creemos en la interferencia externa en cuestiones internas, pero no buscamos refugio en la omisión e indiferencia delante de los problemas que afectan a nuestros vecinos".[12] Esa transformación conceptual, aunque limitada y posiblemente reversible, revela el objetivo de la transformación de la actitud brasileña en relación a la región.

[10] Lampreia a Exteriores, n. 10001 31102, confidencial, 14 mayo 1996, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

[11] Presidente Lula, Universidad de Pequín, 25 de mayo de 2004.

[12] Para o discurso inaugural, Presidente Lula, 1ero. de enero de 2003; Presidente Lula, LIX UNGA, Nueva York, 21 de setiembre de 2004.

Política interna

El proceso político interno es crucial para explicar la trayectoria brasileña de compromiso con su vecindad sudamericana. En primer lugar, dinámicas de política interna brasileña durante los últimos veinte años afectaron directamente la capacidad de trueque del Estado brasileño frente a terceros países. Segundo, las motivaciones político-partidarias del Palacio del Planalto en diversas ocasiones afectaron de forma directa la concepción y ejecución de la política externa regional. Finalmente, las instituciones brasileñas ayudaron a definir las sendas por las cuales avanza o retrocede el proceso de integración regional. Esta sección lidia con esos factores específicos.

Expuesto de manera simple, el "poder" de Brasil *vis-a-vis* su región es una función no sólo de capacidades materiales (vigor de la economía, abundancia de crédito, etc.), sino también de la política interna. El escenario político doméstico a partir de 1994 fue marcado por el progresivo fortalecimiento del aparato del Estado. El proceso, en la época ambiguo y sujeto a recurrentes dificultades, era caracterizado por sus principales actores como el de "ordenar la casa". Después de décadas de gobernanza autoritaria seguidas por un gobierno civil no-electo, al cual seguiría un gobierno electo, pero derrumbado por denuncias de corrupción, el liderazgo que llegó a Brasilia con Fernando Henrique Cardoso se lanzó al proceso de una ambiciosa reforma estatal. Los resultados fueran impactantes: en 1994 la tasa anual de inflación fue del 2.407%; en 1996 era del 9,3%. La inversión directa extranjera

era de US$ 9,6 mil millones en 1996; en 1998 era de 26,3 mil millones.

Ese ambiente facilitó el ensanchamiento de las ambiciones internacionales del país. Cuando Fernando Henrique fue electo, el *Herald Tribune* dijo "Por ahora Brasil permanece como un jugador reluctante y tímido en la escena internacional. Pero en Fernando Henrique Cardoso... probablemente tendrá su primer presidente en muchos años que se interesa por el resto del mundo... Cardoso no buscará llamar la atención tocando el tambor del nacionalismo. Pero seguramente va a querer ver a Brasil jugar un papel más activo, reflejando su tamaño y su nueva auto-estima". El diario estaba correcto. Así, el Fernando Henrique del año 2000 en adelante es más asertivo y propositivo en las relaciones internacionales que el presidente electo para domar la inflación a mediados de la década anterior.

Esa dinámica por la cual la percepción de éxito en casa se refleja en un aumento de las ambiciones internacionales del gobierno brasileño se repitió también durante el gobierno Lula. Heredero de un sistema de reglas más resistente y sofisticado del que era posible imaginar al comienzo de la Nueva República, Lula también contó con la suerte de un ambiente económico internacional ampliamente favorable a una agenda externa ensanchada.

Así, parte del motivo por el cual Fernando Henrique y Lula consiguieron avanzar en una agenda expansiva de compromisos regionales tiene que ver con su posición relativa en el escenario interno. Ambos ganaron las elecciones con victorias abrumadoras. En 1994, Fernando Henrique derrotó a

Lula en el primer turno que le dio 35 millones de votos (contra 21 millones). En el 2002, Lula tuvo 53 millones de votos contra José Serra. En posesión de esa legitimidad que sólo un mandato fuerte trae, ellos pudieron prestar su peso a iniciativas que, bajo la batuta de otros, podrían recibir más fuego y enemistad. Aunque no existan estudios sistemáticos sobre el tema, una observación superficial sugiere que en momentos de caída de popularidad presidencial el espacio para nuevas iniciativas regionales se torna significativamente restricto.

La ventaja de esa perspectiva es capturar algunos de los elementos comunes por detrás de la política externa de Fernando Henrique y Lula. A lo largo de los últimos veinte años, tanto Fernando Henrique como Lula eligieron estrategias regionales con el ojo puesto en el mantenimiento o mejora de su autoridad interna. Ambos utilizaron la región como espacio para facilitar y promover concepciones brasileñas de democracia y no-intervención, aun cuando se chocaban contra las preferencias de otros actores del mundo occidental, especialmente Estados Unidos. Así, el gobierno de Fernando Henrique se negó a condenar los abusos de Alberto Fujimori en Perú, en cuanto Lula se negó a condenar aquellos de Hugo Chávez a partir de 2003. Ambos utilizaron la región como espacio para consagrarse como estadistas experimentados con experiencia internacional —sea Fernando Henrique como garante de la paz entre Ecuador y Perú, sea Lula en la promoción de encuentros de presidentes sudamericanos con otros agrupamientos regionales del mundo—. Las diferencias de grado, tono y estilo —si bien profundas— no esconden el

denominador común de una política regional marcada ampliamente por la agenda y presiones políticas internas.

Otro aspecto común entre Fernando Henrique y Lula en temas regionales fue la resistencia a proyectos integracionistas que llevasen a compromisos profundos que pudieran atar institucionalmente a Brasil. Públicamente favorables a mayores dosis de integración y comprometidos con el avance de la democracia y el desarrollo en toda la vecindad, ambos se mantuvieron cautelosos frente a demandas de vecinos por concesiones y mayores parcelas de compromiso formal con el proyecto de integración regional. La integración era buena siempre y cuando avanzase la causa de los intereses privados nacionales, si facilitase obras de interés estratégico para Brasil y no forzase en la agenda el tema de la supranacionalidad.

Los análisis sobre el período enfatizan las diferencias entre Fernando Henrique y Lula. Pero, a pesar de la discrepancia de los estilos personales, hay muchas semejanzas importantes.

Tómese, por ejemplo, la actitud en relación a Hugo Chávez. Preocupado con la radicalización de Chávez caso su gobierno fuese aislado, Fernando Henrique apostó decididamente en canales de aproximación. Esos canales eran tanto informales —como se ve en el número e intensidad del contacto entre él y el mandatario venezolano— como formales, según revela la decisión brasileña en la época de iniciar el proceso de conversaciones estructuradas para encaminar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. La primera visita al exterior de Chávez, como presidente electo, fue para visitar Fernando Henrique en Brasilia. En los 18 meses entre 1999 y mediados del 2000, Fernando Henrique tuvo cinco encuentros bilaterales con Chávez. Juntos inauguraron la BR0174, vía que integra Manaus–Boa Vista–Caracas y la interconexión eléctrica entre Venezuela y Roraima. Patrocinaron la primera reunión entre Estados-mayores de los respectivos ejércitos en octubre de 1999, firmaron un entendimiento entre Petrobras y PDVSA y reactivaron un moribundo consejo empresarial. En ocasión de la tentativa de golpe de Estado contra Chávez en abril de 2002, Fernando Henrique fue certero al condenar lo ocurrido y demandar la restitución del presidente a su puesto. En el Departamento de Estado, Brasil fue el único país de la región en criticar públicamente a Estados Unidos por el apoyo al golpe contra Chávez.[13] Fernando Henrique trabajó algunas veces como puente entre Chávez y Washington. Y cuando Lula ganó las elecciones presidenciales y el escenario interno venezolano estaba en franco descenso, ayudó y apoyó la iniciativa del presidente-electo de enviar a su asesor diplomático, Marco Aurélio Garcia, a Caracas para facilitar el diálogo entre las facciones y garantizar la estabilidad del país.

En conversación con la Casa Blanca, por ejemplo, en pleno año 2000 Lampreia afirmó que Chávez era “bien-intencionado, informado y realista, sin embargo bajo creciente presión para producir resultados palpables en el campo social”.[14]

[13] Rubens Barbosa, entrevista con el autor, 12 ene 2009.

[14] Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

En conversación con el general Barry McCaffrey, zar de las drogas de la Casa Blanca de Clinton, Lampreia dijo que Chávez tenía un carácter particular, pero su empeño era "genuino en el saneamiento del sistema político venezolano". Lampreia afirmó no ver "riesgo de escalada autoritaria".[15] En conversación con Albright, Lampreia dijo que Brasil mantendría una relación constructiva con Chávez y que FHC visitaría el país a la brevedad.[16] Lafer dijo a Condoleeza Rice que Chávez tenía apoyo popular significativo, por lo que sería mejor no buscar aislarlo.[17] El gobierno Fernando Henrique inclusive avanzó en conversaciones con Venezuela para profundizar relaciones con el MERCOSUR.[18]

Sin embargo, el viraje brasileño en dirección a la región bajo la batuta de Lula tuvo coloración diferente de aquella impresa por Fernando Henrique —aunque la dirección de ambas fuese similar y en el sentido de aumentar los compromisos regionales de Brasil—. Con Lula, la aproximación respondió en parte a las necesidades del capitalismo nacional, pero también sirvió como instrumento para dar identidad izquierdista a un gobierno económicamente ortodoxo, para

[15] Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

[16] Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

[17] Lafer a MRE, secreto, 10003, 2 mar 2001, RAB.

[18] Cannabrava a Exteriores, confidencial, 148, 2 feb 1999, retransmitido por MRE a Bras. Emb. Londres, 3 feb 1999, Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

ayudar a partidos históricamente amigos del PT a revertir el péndulo regional de la derecha típica de Menem, Salinas y Collor hacia la izquierda ahora representada por Kirchner, Evo Morales y Hugo Chávez. Para Lula, abrazar la causa regional era instrumental para avanzar en sus argumentos en un juego marcado por la percepción pública de que el gobierno anterior habría sido insuficientemente duro con Estados Unidos en el contexto del ALCA, y ajeno o poco interesado por América del Sur. Los gestos y rituales de la integración regional sudamericana servían a Lula para consolidar una postura para la izquierda que era subordinada a lo que, en las décadas de 1970 y 1980, fuera la bandera latinoamericanista, por lo menos en la retórica, de las izquierdas brasileñas. Cuando la polarización ideológica de la región llegó a su clímax a mediados de la década del 2000, la cuestión de la política regional tomó relevancia renovada en el debate público brasileño. Para la oposición, Lula y su equipo eran irresponsables al asociar Brasil con nuevas élites políticas regionales que fácilmente violaban las reglas del juego económico, que tenían ambiciones libertarias ingenuas o perversas, y que poseían credenciales democráticas cuestionables o no las poseían.

Finalmente, merece mencionarse el papel de las instituciones nacionales como factor importante por detrás del giro regional de Brasil. Fernando Henrique ocupó un Estado lleno de problemas, pero significativamente más rico y capaz de movilizar sus recursos que los países vecinos. Ocho años más tarde, Lula tomó las riendas de una formidable máquina estatal —y la hizo crecer—. A pesar de la retórica del ajuste del gobierno Fernando Henrique, el gasto público aumentó du-

rante todo el período. El gobierno financió eso con el aumento de ingresos impositivos. La realidad fiscal del gobierno era menos austera y responsable de lo que sus proponentes defendían. El gasto aumentó un 6% al año en tanto el PIB aumentó un 2.4% al año. Fernando Henrique contó con un aparato de Estado fortalecido para avanzar el proyecto regional, como fue evidente cuando el BNDES se transformó en fuente de financiamiento para la integración a principios de la década del 2000. Lula aumentó el gasto significativamente y aprovechó los instrumentos de ese aparato estatal reforzado para hacer política externa (expresión clara de eso fue la duplicación en el número de diplomáticos de carrera durante los ocho años de gobierno Lula). Nada de eso, sin embargo, bastó para formar una opinión pública comprometida incuestionablemente con la integración regional. Esa falta de consenso interno —sea entre las élites o en la población de modo general— fue una de las principales barreras contra compromisos brasileños más profundos con la región.

Perspectivas

¿Qué se puede esperar en los próximos años? Este artículo planteó que una evaluación de la trayectoria del regionalismo de Brasil y de su capacidad de compromiso regional debe contemplar tres factores centrales: incentivos materiales, ideas y el juego político interno en Brasilia. Ellos ayudan a explicar la ambigüedad básica de la posición regional de Brasil, que no adoptó ni una postura de imposición hegemónica tradicional

ni siguió el modelo de concesión de soberanía a instituciones supranacionales para garantizar el consentimiento de sus vecinos. La dirección de la política regional de Brasil en la segunda década del siglo —y su capacidad de ayudar a administrar el orden en América del Sur— dependerá de la interacción entre esos factores.

En la cuestión de los incentivos materiales, todo indica que el componente regional de la economía brasileña continuará generando interdependencia profunda con los vecinos. Una retracción diplomática significativa de la posición actual es poco factible en un escenario de amplia exposición empresarial y financiera de entidades brasileñas en la vecindad. Sin embargo, tampoco parece haber una percepción en Brasilia o San Pablo de la necesidad de avanzar en dirección a más institucionalización del regionalismo. Así, los factores materiales que tienden a dictar el ritmo de la política regional son la estabilidad financiera interna y la ausencia de grandes negociaciones comerciales globales (que podrían contribuir para la aceleración del proceso integracionista regional con el objetivo de fortalecer la posición negociadora global de Brasil). Brasil seguramente continuará explotando oportunidades y espacios vacíos —quizás sacando provecho de la actitud distante del gobierno Obama en relación a la región— pero nada indica que eso resulte en un cambio de actitud por parte del país. La excepción, claro, sería una crisis en un país de la vecindad que infligiese altos costos económicos y políticos a Brasil, forzando a los agentes públicos y privados a demandar más o más profundos mecanismos formales de control y autoridad en la región.

En el campo de las ideas, la noción de 'América del Sur' tiende a convivir de manera ambigua con la idea de 'América Latina' (tensión que tomó volumen al final del gobierno Lula, cuando la segunda expresión volvió a aparecer en documentos oficiales). La interpretación de Brasilia según la cual la región constituye un talón de Aquiles de difícil gestión continúa arraigada y nada apunta en otra dirección. También permanece en el escenario de mediano plazo la concepción según la cual ser una potencia emergente y un jugador global no demanda, necesariamente, un perfil de 'potencia regional' capaz o interesada en establecer, mantener y costear el orden en la región, con el necesario abanico de incentivos positivos y negativos que esa posición demandaría.

En términos de política interna, parece continuar vivo el disenso interno respecto de la utilidad de un compromiso regional activo, así como la creencia de que Brasil es débil y muy pobre para costear la gestación de un orden más formalizado con centro político en Brasilia. Buena parte de la actitud brasileña en relación al entorno dependerá del grado de polarización política en la región y de la capacidad del gobierno brasileño de establecer relaciones productivas de trabajo con los gobiernos vecinos, a pesar de divisiones ideológicas. Dependerá también de la estabilidad y fuerza de instituciones brasileñas, especialmente el BNDES, su sistema de contratos y auditoria. Y encontrará sus límites, naturalmente, en una opinión pública que aún subestima los estrechos límites que la región impone a la proyección global de Brasil.

BRASIL COMO VECTOR DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANA: POSIBILIDADES Y LÍMITES

Pedro da Motta Veiga - Sandra Polónia Rios

1. Introducción

Los proyectos de integración regional y sub-regionales en América del Sur han registrado más retrocesos que progresos. Ni en el *front* de las relaciones económicas y, menos aún, en el de las instituciones regionales fueron registrados avances dignos de mención. Al contrario, particularmente en esta segunda dimensión, los dos esquemas sub-regionales (Mercosur y Comunidad Andina de Naciones) han sido incapaces de superar conflictos y divergencias, llevando inclusive, en el caso de CAN, a la ruptura del proyecto de integración.

En un contexto de creciente fragmentación de las estrategias nacionales y de clivaje político entre países nacionalistas y liberales en América del Sur, ha sido recurrente el debate sobre el papel que se podría esperar de Brasil como vector de integración regional. Hasta el momento, las expectativas de que el país pudiese tener una actuación más pro-activa en esta dirección han sido frustradas. Frente a las evidentes dificultades en los procesos de integración económica, el país ha optado por estimular proyectos de carácter eminentemente político, como es el caso de UNASUL.

La discusión sobre los límites y posibilidades de la actuación de Brasil como vector de integración regional requiere el análisis de las condicionantes económicas, de las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos y de las prioridades brasileñas en sus relaciones con la región y con el mundo.

La segunda sección de este artículo presenta la evolución reciente y las características, en términos de composición geográfica y de clases de productos, de los flujos de comercio y de las inversiones directas de América del Sur y, particularmente de Brasil. El objetivo principal de este análisis es identificar la relevancia global y sectorial de América del Sur en las relaciones económicas de Brasil con el mundo e, inversamente, la importancia de Brasil para la región.

Las políticas de inserción internacional de los países sudamericanos y sus impactos sobre los procesos formales de integración regional y sub-regional son descritos en la

tercera sección. La cuarta sección analiza las estrategias brasileñas para América del Sur y, como contrapartida, la inserción de Brasil en las opciones de política externa de los países de la región.

Teniendo como telón de fondo el panorama que surge del análisis desarrollado en las secciones anteriores, la última sección presenta algunas especulaciones sobre el lugar que la región tiende a ocupar en las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos, sobre las condicionantes para que la región gane mayor relevancia en la política económica externa brasileña y para que Brasil pueda dar mayor contribución al proceso de integración regional.

2. Comercio e inversiones intra-regionales

2.1. Comercio intra-regional

Al analizarse la evolución de las exportaciones de los países sudamericanos, en la primera década del siglo, por países o bloques de destino, es posible constatar que la participación de las exportaciones intra-regionales en las exportaciones totales de la región prácticamente no se alteró, entre 2000/2001 y 2008/2009, habiendo representado, en este segundo bienio un 21% del total. Brasil fue destino, en los dos bienios, de 8% de las exportaciones regionales.

El crecimiento de la participación de Asia como mercado de destino de las exportaciones regionales es el cambio más

significativo en la distribución geográfica de las ventas externas de los países sudamericanos (de un 9%, en 2000/2001, al 17%, en 2008/2009). China, cuya participación pasa del 2% al 8%, entre los dos bienios, es la principal responsable por este crecimiento de Asia como destino de las exportaciones sudamericanas. La contrapartida de este crecimiento de participación asiática es la reducción del peso de Estados Unidos (EE.UU.) como destino de las ventas externas de la región (de un 24% al 14%).

Tendencias semejantes se observan en el caso de las exportaciones brasileñas: estabilidad de la participación sudamericana, fuerte crecimiento asiático “empujado” por China y caída sensible del peso de EE.UU. como destino de las ventas brasileñas. Otra evolución relevante, sólo en el caso de Brasil, es la creciente participación de los “demás países” como destino de sus exportaciones (pasando de un 16% a un 23%, entre los dos bienios).

Del lado de las importaciones, en el caso de América del Sur, las principales evoluciones registradas en la década reproducen aquellas observadas del lado de las exportaciones, con algunas discretas diferencias. Se observa la estabilidad de la participación sudamericana y la caída de EE.UU. como origen de las importaciones, así como el impresionante crecimiento de la participación china como proveedor de las compras sudamericanas. A estas evoluciones, observadas en los flujos de exportación e importación, se añade, en el caso de estos últimos, la caída de participación de la Unión Europea como proveedor de la región.

Tabla 1. Exportaciones de América del Sur por regiones y países de destino (2000/2001 y 2008/2009)

País/Bloque	Promedio 2000/2001				Promedio 2008/2009				Tasa de Crecimento	
	Brasil		América del Sur[1]		Brasil		América del Sur[1]		Brasil	América del Sur[1]
	US$ millones	Part.%	US$ millones	Part.%	US$ millones	Part.%	US$ millones	Part.%	%	
América del Sur	**10,651,657**	**19**	**24,635,765**	**20**	**32,598,160**	**19**	**57,996,974**	**21**	**206**	**135**
Brasil	-	-	9,895,367	8	-	-	20,954,748	8	-	112
Mercosur	7,038,974	13	13,054,001	10	18,778,464	11	27,141,871	10	167	108
CAN	1,397,348	3	5,568,619	4	5,721,328	3	13,094,832	5	309	135
Demás	2,215,336	4	6,013,146	5	8,098,369	5	17,760,271	6	266	195
Estados Unidos	**13,648,310**	**25**	**30,108,228**	**24**	**21,463,746**	**13**	**37,606,205**	**14**	**57**	**25**
Unión Europea	**15,344,112**	**28**	**15,891,003**	**13**	**40,146,940**	**23**	**38,326,887**	**14**	**162**	**141**
Ásia	**6,641,311**	**12**	**10,962,048**	**9**	**38,497,770**	**22**	**45,322,477**	**17**	**480**	**313**
China	1,493,328	3	2,595,973	2	18,288,914	11	21,122,485	8	1,125	714
Demás	5,147,983	9	8,366,076	7	20,208,857	12	24,199,992	9	293	189
Otros	**9,138,818**	**16**	**43,695,413**	**35**	**38,953,001**	**23**	**95,342,858**	**35**	**326**	**118**
M U N D O	**55,424,207**	**100**	**125,292,457**	**100**	**171,659,616**	**100**	**274,595,399**	**100**	**210**	**119**

Notas: [1]Exceptuando Brasil

Fuente: Aladi

En el caso de Brasil, la región pierde participación como origen de las importaciones del país, tendencia que también se registra en el caso de las compras provenientes de EE.UU y de la Unión Europea. En contrapartida, se registra, como ya se observara para la región como un todo, el notable crecimiento de las importaciones provenientes de Asia, en función especialmente del desempeño chino y aumento importante de la participación de los “Demás países” como socios comerciales de Brasil también por el lado de las importaciones.

En suma, en la primera década del siglo, el mercado regional permaneció siendo muy importante para los países sudamericanos, bajo la óptica de las importaciones (respondiendo por casi 1/3 del total en 2008/2009). Doce por ciento de las importaciones sudamericanas (exceptuando el propio Brasil) se originaron en Brasil, en los dos bienios. El mercado regional es menos importante para las exportaciones sudamericanas que para las importaciones, pero mantuvo su participación alrededor del 20% del total. Brasil absorbió, en los dos bienios, apenas un 8% de las exportaciones sudamericanas. EE.UU. y la Unión Europea pierden participación como socios comerciales de Brasil y de América del Sur, en contraste con el crecimiento del peso de China y, en el caso de Brasil, de los “Demás Países”, tanto en la exportación, como en la importación.

Tabla 2. Importaciones de América del Sur por regiones y países de origen (2000/2001 y 2008/2009)

País/Bloque	Promedio 2000/2001				Promedio 2008/2009				Tasa de Crecimento	
	Brasil		América del Sur[1]		Brasil		América del Sur[1]		Brasil	América del Sur[1]
	US$ millones	Part.%	US$ millones	Part.%	US$ millones	Part.%	US$ millones	Part.%	%	
América del Sur	**10,681,844**	**18**	**26,229,101**	**31**	**22,757,393**	**14**	**76,050,267**	**32**	**113**	**190**
Brasil	-	-	10,396,709	12	-	-	28,317,557	12	-	172
Mercosur	7,770,764	13	16,546,263	19	14,607,562	9	44,251,134	19	88	167
CAN	820,400	1	4,686,884	5	3,977,263	3	18,342,978	8	385	291
Demás	2,090,680	4	4,995,955	6	4,172,568	3	13,456,156	6	100	169
Estados Unidos	**13,477,365**	**23**	**20,636,570**	**24**	**23,991,760**	**15**	**46,257,047**	**20**	**78**	**124**
Unión Europea	**15,611,211**	**27**	**15,833,249**	**19**	**33,954,793**	**21**	**31,586,388**	**13**	**118**	**99**
Ásia	**9,406,917**	**16**	**12,509,980**	**15**	**44,262,928**	**28**	**52,708,570**	**22**	**371**	**321**
China	1,409,749	2	3,703,503	4	19,339,696	12	29,397,382	12	1,272	694
Demás	7,997,169	14	8,806,477	10	24,923,233	16	23,311,188	10	212	165
Otros	**9,515,301**	**16**	**10,305,013**	**12**	**33,040,207**	**21**	**30,456,642**	**13**	**247**	**196**
MUNDO	**58,692,637**	**100**	**85,513,913**	**100**	**158,007,080**	**100**	**237,058,912**	**100**	**169**	**177**

Notas: [1]Exceptuando Brasil

Fuente: Aladi

La estabilidad en la participación del comercio intra-regional en los flujos de intercambio globales de los países de la región, en la década recién-finalizada, no debe ocultar el hecho de que esta participación fue, en la segunda mitad de la década anterior, nítidamente superior a aquella registrada en los dos bienios considerados. Como se observa en un estudio realizado en 2007, "en el bienio 1995-1996 las exportaciones a América del Sur habían representado el 25% de las exportaciones totales (con un pico en 1996-1997). La reducción de la importancia de América del Sur como destino para las exportaciones de la región es en buena medida explicada por el comportamiento de los países del Mercosur, los que perdieron relevancia como destino para las exportaciones regionales. La participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó de 15% en 1995-1996 a sólo 8.8% en 2003-2004" (Bouzas, Motta Veiga y Rios, 2008). En 2008/2009, esta participación poco evolucionó, manteniéndose alrededor de un 10%.

El comercio intra-regional tiene como característica más destacada, en términos de composición, la fuerte presencia de productos manufacturados, en comparación con la composición de la pauta de exportación sudamericana para el resto del mundo, en la que se destacan los *commodities*. De hecho, los cuatro principales productos de la pauta de exportación sudamericana para el mundo, tanto en 2000/2001 como en 2008/2009, son *commodities*. Entre los diez principales productos de la pauta, apenas dos (vehículos automotores y piedras y metales preciosos y semipreciosos) no pueden ser considerados *commodities*.

La pauta de exportaciones para la propia región, aunque también registre fuerte presencia de *commodities*, tiene participación significativa de productos manufacturados, destacándose vehículos automotores, plásticos y máquinas y equipos mecánicos, todos posicionados, en 2008/2009, entre los seis principales productos de exportación intra-regional. Además de esto, la pauta intra-regional de exportaciones de manufacturados registra participación relativamente elevada de bienes de media y alta intensidad tecnológica. Así, por ejemplo, en el caso de las exportaciones de los países del Mercosur hacia los demás países latino-americanos, esta participación alcanzó, en 2009, más de 50% de las ventas totales para la región (en este caso, a América Latina).

Esta especificidad del comercio intra-regional ya había sido registrada en estudios realizados al final del siglo anterior y comienzo del actual[1] y se mantiene relativamente estable en los dos bienios considerados. En el caso de las exportaciones de los países de la Comunidad Andina y considerando a América Latina como región de destino, se observa, entre 2000 y 2008, una profundización de esta tendencia, ya que las exportaciones de manufacturados de este grupo de países crecen, en el período, a tasas nítidamente superiores a las registradas por las exportaciones para otras regiones y para el mundo (Cepal, 2010). En el Mercosur, la misma observación no es válida, porque el comercio intra-regional de manufacturas crece a tasas próximas a las registradas en las exportaciones sub-regionales para el mundo.

[1] Ver, por ejemplo, ALADI (2001).

Tabla 3. Exportaciones de América del Sur para el mundo: principales productos (2000/2001 y 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo del Sistema Armonizado	M0102	Rank	M0809	Rank
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materiales	36,578,897	1	104,261,977	1
74-Cobre y sus obras	5,879,737	2	24,486,939	2
26-Minerales metalíferos, escorias y cenizas	4,228,780	3	23,153,595	3
23-Residuos y desperdicios de las industrias alimentacias, alimentos preparados para	4,021,387	4	11,245,281	4
71-Piedras,metales preciosos(as) o semipreciosos(as), semejantes y sus obras	2,211,606	9	10,704,381	5
08-Frutas, cáscaras de cítricos y de melones	3,224,160	5	8,219,710	6
15-Grasas aceites y ceras animales vegetales	2,028,133	10	7,528,501	7
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	2,953,389	7	7,128,040	8
10-Cereales	2,762,770	8	6,360,023	9
3-Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	3,157,328	6	5,662,326	10

Notas: [1]Exceptuando Brasil

Fuente: COMTRADE

Tabla 4. Exportaciones de América del Sur para la región: principales productos (2000/2001 y 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo del Sistema Armonizado	M0102	Rank	M0809	Rank
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias	3,950,484	1	8,090,729	1
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	2,217,681	2	5,738,265	2
10-Cereales	1,367,616	3	2,526,223	3
39-Plásticos y sus obras	1,063,263	4	2,411,766	4
74-Cobre y sus obras	509,773	7	2,271,435	5
84-Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	772,520	5	1,985,942	6
15-Grasas aceites y ceras animales vegetales	440,107	8	1,368,888	7
48-Papel y cartón, obras de pasta de celulosa, de papel o de cartón	568,865	6	1,221,382	8
12-Semillas y frutos oleaginosos, granos, etc.	350,947	10	1,191,316	9
26-Minerales metalíferos, escorias y cenizas	353,169	9	1,105,941	10

Notas: [1]Exceptuando Brasil

Fuente: COMTRADE

En realidad, esta característica es particularmente acentuada en el caso de los flujos de comercio interno a los acuerdos comerciales sub-regionales, o sea, al Mercosur y CAN, en el caso sudamericano. En los flujos intra-subregionales es que se encuentra la mayor incidencia de manufacturas en los flujos comerciales.

Este hecho apunta para una segunda característica de los flujos intra-regionales: la importancia del comercio intra-subregional dentro de aquellos flujos. Así, por ejemplo, en el caso de los países de la Comunidad Andina, el comercio entre ellos (medido por las exportaciones) respondió, en 2008, por un 57% de las exportaciones de aquellos países hacia América del Sur. Para el Mercosur, esta participación, en el mismo año, fue del 50%.

Una tercera característica del comercio intra-regional —que resulta, en buena medida, del peso de las manufacturas en estos flujos— son los índices relativamente elevados de comercio intra-industria (CII) observados en comparación con los registrados para el comercio de los países sudamericanos con otras regiones del mundo. Así, por ejemplo, Argentina registra un índice de CII —calculado por CEPAL— en su comercio con los demás países de América Latina del orden de 0,41 (0,56 en el comercio bilateral con Brasil), en contraste con un índice de apenas 0,03 en el comercio bilateral con Asia y de 0,27 en su comercio con todo el mundo. En el caso de Brasil, los tres índices son del orden de 0,36; 0,08 y 0,28 respectivamente y, para Colombia de 0,43; 0,02 y 0,23.

En realidad, a pesar de las especificidades de las pautas exportadoras de los países sudamericanos, se registra, para todos ellos, el mismo patrón de diferenciación de los índices de CII, en que los indicadores observados para el comercio intra-industrial son más elevados, en el caso de los flujos intra-regionales, que en los demás flujos. Además vale observar que tal característica se intensifica en los flujos de comercio bilaterales que involucran países de un mismo acuerdo de integración en América del Sur, o sea, flujos intra-Mercosur e intra-CAN.

La composición de las exportaciones brasileñas para la región y para el mundo presenta el mismo tipo de diferencia, pero, en este caso, más acentuada que la observada para las exportaciones regionales. De hecho, entre los diez primeros productos de exportación brasileña en 2008/2009, cinco pueden ser caracterizados como *commodities*, cuatro de los cuales se encuentran entre las cinco primeras posiciones del *ranking*. En el caso de las exportaciones brasileñas para la región, sólo dos de los diez principales productos son *commodities* y cuatro de los cinco principales son bienes industrializados. O sea, el diferencial de composición de las exportaciones regionales *vis à vis* de las ventas al mundo es más intenso para Brasil que para los demás países de América del Sur, haciendo de la región un mercado especialmente relevante para los exportadores industriales brasileños.

Tabla 5. Exportaciones brasileñas para el mundo: principales productos (2000/2001 y 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo del Sistema Armonizado	M0102	Rank	M0809	Rank
26-Minerales metalíferos, escorias y cenizas	3,191,839	4	16,589,859	1
27-Combustibles minerales,aceites minerales y productos de su destilación, materias	1,500,427	10	16,173,412	2
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	4,433,926	1	11,568,141	3
12-Semillas y frutos oleaginosos, granos, etc.	2,484,964	7	11,329,920	4
02-Carnes y menudos comestibles	2,079,156	8	11,076,669	5
84-Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	4,265,198	2	10,323,057	6
72-Hierro fundido hierro e acero	3,141,072	5	9,784,622	7
17-Azúcares y productos de confitería	1,847,724	9	7,121,234	8
85-Máquinas y aparatos y materiales eléctricos, sus partes, etc.	3,092,501	6	6,059,637	9
88-Aeronaves y aparatos espaciales, y sus partes	3,564,362	3	5,031,827	10

Fuente: COMTRADE

Tabla 6. Exportaciones brasileñas para la región: principales productos (2000/2001 y 2008/2009)

US$ mil FOB

Capítulo del Sistema Armonizado	M0102	Rank	M0809	Rank
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	1,786,627	1	6,647,495	1
84-Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	1,316,755	2	3,723,056	2
85-Máquinas y aparatos y materiales eléctricos, sus partes, etc.	1,016,942	3	3,055,786	3
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias	160,808	10	2,955,419	4
72-Hierro fundido hierro y acero	374,135	6	1,697,918	5
39-Plásticos y sus obras	557,745	4	1,447,238	6
73-Obras de hierro fundido, hierro y acero	282,828	8	857,336	7
02-Carnes y menudos comestibles	179,807	9	843,468	8
48-Papel y cartón, obras de pasta de celulosa, de papel o de cartón	539,789	5	842,817	9
40-Goma y sus obras	327,631	7	807,439	10

Notas: [1]Exceptuando Brasil

Fuente: COMTRADE

2.2. Inversiones intra-regionales

Los flujos de IDE direccionados hacia América del Sur han registrado un significativo crecimiento desde mediados de los 90. Así, en el período 1994/1998, los ingresos de IDE en la región fueron del orden de US$ 34,7 miles de millones anuales, promedio que pasó a US$ 43,4 miles de millones, en 1999/2003, y a US$ 57,3 miles de millones en 2004/2008 (alcanzando US$ 90 miles de millones en este último año). Brasil (con US$ 26,3 miles de millones), Chile (US$ 10,6 miles de millones), Colombia (US$ 7,9 miles de millones), Argentina (US$ 5,8 miles de millones) y Perú (US$ 3,4 miles de millones) fueron los principales países receptores de estas inversiones en el período 2004/2008 (Cepal, 2009).

A lo largo de las dos últimas décadas, las estrategias de las transnacionales externas a la región en América del Sur buscaron, tanto en sectores de manufacturas (automóviles, químicos), como en el de servicios (bancos, telecomunicaciones), superar la dimensión de actuación nacional, "regionalizando" su actuación y, en general, haciendo de Brasil el *hub* de sus actividades sudamericanas. Algunas de estas empresas actúan principalmente en los marcos de acuerdos regionales, como el Mercosur (caso de las empresas automotoras), en tanto otras distribuyen unidades de producción en diferentes países de la región, como las empresas de alimentación y bebidas, comercio minorista, telecomunicaciones, etc. Más importante que la diseminación de subsidiarias en la región, es el hecho de que las estrategias de las empresas pasaron a seguir, en muchos sectores, una lógica de división regional o sub-regional del trabajo, complementando funciones y actividades entre los países de la región.[2]

Una dimensión importante de la evolución de los flujos de IDE para la región hace referencia al fuerte crecimiento registrado en las inversiones direccionadas a sectores intensivos en recursos naturales. Si la década del 90 fue marcada por el crecimiento de los ingresos de IDE en sectores de servicios, como bancos, aseguradoras, energía y telecomunicaciones, la primera década del siglo XXI se destacó por la importancia de los flujos de IDE dirigidos a la explotación de recursos naturales. Esta evolución es particularmente notable en Brasil, en Colombia y, en menor grado, en Chile. En Brasil, por ejemplo, en el 2000, las inversiones externas en recursos naturales representaron un 2% de los ingresos totales de IDE (US$ 649 millones), participación que crece al 29,2%, en 2008 (US$ 13 miles de millones). En Colombia, esta participación se eleva de un 5% al 54,5%, entre 2000 y 2008. En contrapartida, en función de cambios políticos y regulatorios, países como Venezuela y Ecuador, cuyos ingresos de IDE se concentran históricamente en recursos naturales (petróleo), vieron la participación de este segmento reducirse en las entradas de inversiones externas, con registro de desinversión en los años más recientes (Cepal, 2009).

[2] De acuerdo con Tussie y Trucco (2010), "... a partir de las reformas económicas de la década del 90, las empresas transnacionales en general (...) contribuyeron para conferir renovado ímpetu a la dinámica de la economía política del regionalismo sudamericano a través de la integración de cadenas de valor".

A lo largo de la última década, América del Sur ganó relevancia como región de origen de IDE después de décadas en que su participación en los flujos de inversiones internacionales se dio como región de destino. Hasta mediados de la década recién-finalizada, el principal inversor sudamericano en la región era Chile (principalmente en el sector de servicios). En el mismo período, las inversiones externas brasileñas, aunque no expresivas, se hacían sobre todo en la región. Así, de las veinte mayores transnacionales brasileñas listadas por CEPAL (2005), sólo tres no tenían operaciones en América Latina (los datos de CEPAL no desagregan a América del Sur). Sobre todo a partir de la segunda mitad de la década, las inversiones brasileñas en la región crecieron, pero no necesariamente acompañaron la expansión de las inversiones brasileñas fuera de la región. Estas fueron marcadas por algunas grandes operaciones, como la compra de INCO por Vale, en Canadá, las adquisiciones hechas por empresas petroquímicas y siderúrgicas brasileñas en EE.UU. e inversiones en minería en África.

Las inversiones brasileñas en la región todavía representan una parcela pequeña del total de IDE que tiene Brasil como origen. De hecho, excluyendo las inversiones hechas en paraísos fiscales, en 2006/2007, la participación sudamericana en las inversiones externas de empresas brasileñas fue del orden del 12,5%, en tanto el promedio anual de 2008 y 2010 (excluyendo 2009, año de crisis) fue de sólo el 8%[3].

[3] Según Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2011), en los primeros años del siglo XXI, los flujos de IDE brasileños direccionados a América del Sur "llegaron a representar 50% del total de las inversiones de Brasil en el exterior", pero "entre 2004 y 2008 esta participación se vio reducida al 20,5%" del total."

Brasil y Chile son hoy los principales países emisores de IDE en la región, teniendo el primer inversor, en 2008, cerca de US$ 20,5 miles de millones y el segundo US$ 6,9 miles de millones. Las inversiones externas brasileñas ocurren principalmente en sectores intensivos en recursos naturales, siderurgia, petroquímica y alimentos y bebidas, y se dirigen a países sudamericanos (Perú, Argentina) y africanos, pero también crecientemente a países desarrollados (Canadá, EE.UU.). En la región, así como en África, inversiones brasileñas en servicios de construcción e ingeniería también son relevantes y ya ocurren hace algunas décadas, mucho antes que comenzasen las inversiones externas de los sectores de la industria.

A diferencia de sus pares asiáticos, las transnacionales latinoamericanas tienen presencia pequeña en sectores de alta tecnología como automóviles, aparatos electrónicos y equipos de telecomunicaciones. La fuerza de las empresas de la región está concentrada en empresas de sectores intensivos en recursos naturales. De acuerdo con CEPAL (2008), esas empresas fueron lentamente agregando valor a sus productos. Muchas empresas también aprovecharon el crecimiento interno de mercados de la región para conquistar nuevos nichos de mercado en países vecinos o próximos.

El acceso a los mercados domésticos de la región —y la ocupación de *market-shares* significativos en estos mercados— en el caso de bienes de consumo e intermedios y de bienes de servicios, y crecientemente el acceso a recursos naturales parecen ser los principales factores motivadores de las inversiones intra-regionales. En general, inversiones en proyectos intensivos en recursos naturales tienen valores unitarios (por

proyecto) muy superiores a aquellos de inversiones en bienes de consumo e intermedios. En este sentido, el crecimiento agregado de los flujos de inversiones intra-regionales refleja, en los últimos años, sobre todo el aumento de peso de los proyectos asociados a recursos naturales en el total de aquellos flujos. Las inversiones brasileñas en la región se dan principalmente a través de adquisición de empresas —y marcas— locales, cuando se trata de bienes de consumo e intermedios. En el caso de sectores intensivos en recursos naturales, hay un número creciente de proyectos *greenfield*.

Gran parte de este conjunto de características puede ser identificada en el flujo de IDE de Brasil hacia Argentina. Los flujos de inversiones de Brasil hacia Argentina crecieron, entre 2003 y 2008, llevando la participación brasileña en el ingreso total de IDE en aquel país de un 4%, en el primer año, al 11%, en el último. Esta participación fue aún mayor entre 2005 y 2007, alcanzando entre un 15% y 17%, cuando las adquisiciones y fusiones fueron por lejos la principal modalidad de entrada de las empresas brasileñas en el mercado argentino. Así, entre 2005 y 2007, la participación brasileña en fusiones y adquisiciones internacionales en Argentina alcanzó porcentajes entre 25% y 35% del total, confirmando la preferencia brasileña por la compra de activos y de marcas en este mercado, *vis à vis* de la opción de inversión *greenfield*.

En el año 2008, antes de la crisis internacional, los principales anuncios de inversiones intra-regionales involucraron empresas brasileñas del sector de petróleo (Petrobrás), minería (Vale y Votorantim), siderurgia (Gerdau) y carnes (JBS y Marfrig) y los principales mercados de destino de estas inversiones en la región fueron Argentina, Colombia y Perú. Las inversiones chilenas se concentraron, en este mismo año, en el comercio minorista con la adquisición de empresas y apertura de tiendas en Perú, Colombia y Brasil.

La dinámica de inversiones intra-regional fue afectada por la contracción del crédito debido a la crisis financiera internacional, así como por la desaceleración del crecimiento económico en la región, concentrado en 2009. Pero los datos de 2010 sugieren que, por lo menos en el caso de las transnacionales brasileñas, ya hubo una retomada significativa del crecimiento de las inversiones en la región, además de haber sido iniciados diversos nuevos proyectos.

De ese modo, en el caso de Brasil, según IndexInvest, elaborado por Cindes (www.cindesbrasil.org), durante el año 2010, las empresas brasileñas realizaron 21 inversiones en América del Sur y México, lo que representó un aumento del 30% en relación al número registrado en el año anterior. A pesar de este crecimiento en relación a 2009, el número de inversiones efectuadas en 2010 aún quedó abajo del desempeño registrado en 2007 y 2008, cuando fueron realizadas respectivamente 35 y 29 inversiones brasileñas en la región considerada.

Los principales países receptores de las nuevas inversiones brasileñas fueron Argentina, Colombia y Perú. Perú se destacó por el número de inversiones realizadas en su territorio, pero también por haber recibido dos de los tres mayores aportes de empresas brasileñas en la región: una inversión de Vale, por valor de US$ 566 millones, y otra de Votorantim, de US$ 420 millones, ambas relacionadas a la explotación de recursos naturales y de energía. En

Argentina, las inversiones involucran diferentes sectores y, en el caso de bienes de consumo, están siendo orientadas por motivaciones de *market seeking* y son incentivadas por el objetivo de *tariff (and non tariff) jumping*, buscando los inversores garantizar acceso al mercado argentino en una situación de recrudecimiento del proteccionismo comercial en aquel país. Pero, también en este caso, hay importantes inversiones en curso relacionadas a la explotación de recursos naturales.

En los últimos años, parece haber crecido el peso de factores políticos y relacionados a las políticas domésticas de los países de la región en la decisión de inversión intra-regional de las empresas transnacionales sudamericanas, más allá de las inversiones en Argentina realizadas para eludir barreras comerciales. Así, por ejemplo, inversiones brasileñas en Venezuela —país donde activos extranjeros, inclusive generados por inversiones originarias de la región, fueron recientemente expropiados por el gobierno— son incentivados por la "protección" ofrecida informalmente por el Presidente del país, aunque no siempre este incentivo convenza a los potenciales inversores (caso del proyecto petroquímico de Braskem en Venezuela). Por otro lado, inversiones externas de Venezuela en la región también son fuertemente condicionadas por objetivos políticos y su lógica responde a la búsqueda, por el gobierno venezolano, de coaliciones con otros países, como Bolivia, Ecuador y Brasil.

Pero, si las incertidumbres regulatorias y políticas incentivan ciertas inversiones políticamente protegidas y beneficiadas, ellas también desestimulan inversiones externas en los mismos países en que el IDE pasó a ser menos bienvenido, en los últimos años. Existen casos de empresas de la región que, en el período reciente, desistieron de proyectos de inversión intra-regionales o que redujeron su exposición al riesgo político en países de la región en los que ya habían realizado inversiones. En contraposición, la estabilidad regulatoria y la opción por políticas de atracción de IDE parecen importar crecientemente en la decisión de empresas de la región —y de fuera de ella— de invertir en países como Perú, Chile y Colombia.

Como los IDEs —extra e intra-regionales— en América del Sur crecientemente se orientan hacia sectores intensivos en recursos naturales y energía, se puede prever que el peso del condicionante "riesgo político" y de los diferentes instrumentos para mitigar tal tipo de riesgo tiende a aumentar. El potencial de conflictos asociados a tales inversiones involucra no sólo a los gobiernos de los países receptores —sobre todo cuando las políticas de estos son pautadas por la agenda del nacionalismo económico— sino también a segmentos de la sociedad civil, como las comunidades directamente afectadas por las inversiones.

3. Las políticas de inserción internacional de los países sudamericanos

3.1. El ambiente regional: fragmentación y polarización en las estrategias de inserción

Durante los 90, el paradigma de política económica doméstica y externa de los diferentes países sudamericanos evolucionó a lo largo de una trayectoria de liberalización. Es verdad que las estrategias nacionales no eran idénticas, algunas privilegiando la apertura unilateral y complementándola con

acuerdos bilaterales (caso de Chile), otras concentrando los esfuerzos de apertura en los compromisos firmados en acuerdos preferenciales con países desarrollados (México) o con países vecinos (Brasil). Además, la intensidad de adhesión al paradigma liberal de política fue "modulado" por características económicas y político-institucionales nacionales, variando bastante según los países. En el espectro de posiciones, Brasil fue el país de la región cuya adhesión al paradigma liberal fue más condicionada por el "peso" de la tradición industrialista y proteccionista, en tanto Argentina se situó en el polo opuesto, adoptando un patrón "maximalista" de adhesión a políticas liberalizantes.

Independientemente de la intensidad de la adhesión de los distintos países al paradigma liberal, la dirección de los cambios fue la liberalización y, en el plano de las políticas comerciales, esta tendencia se tradujo en iniciativas unilaterales y en la participación en procesos preferenciales de negociación ambiciosos involucrando países desarrollados. Acuerdos comerciales intra-regionales también adquirieron dinamismo, a través de mecanismos sub-regionales, cuyo objetivo explícito era la constitución de uniones aduaneras (Mercosur) y bilaterales (diversos acuerdos de libre comercio firmados entre los países de la región).

En la década actual, esta convergencia desapareció, dando lugar a la adopción de estrategias diversas – e incluso divergentes – de inserción internacional. Por un lado, algunos países buscaron ampliar su integración a la economía internacional implementando políticas de apertura comercial para bienes y servicios y de estabilidad de reglas y protección a los

inversores extranjeros. Esos son los países que decidieron negociar con EE.UU y la Unión Europea y que, a excepción de Chile, son parte de esquemas sub-regionales de integración (esencialmente Perú y Colombia).

Por otro lado, se consolidó un grupo de países que se resisten no sólo a realizar movimientos más expresivos de apertura comercial, pero también a asumir compromisos con reglas no estrictamente comerciales en los acuerdos (Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia). Todos estos países, a excepción de Brasil, pasaron a adoptar políticas públicas que revierten nítidamente tendencias que se manifestaron en los años 90[4].

A partir del inicio del siglo, los movimientos de revisión de las políticas económicas de países como Argentina, Venezuela y Bolivia han provocado cambios en la política comercial y de atracción de inversión externa practicada por esos

[4] Las evoluciones observadas en las políticas de inserción internacional de los países de la región se insertan en un proceso global de revisión de paradigmas de política económica. Difícilmente se podría entender la evolución reciente de las estrategias de política económica y de inserción internacional en diversos países sudamericanos sin tener en cuenta el ambiente internacional favorable a la crítica del proyecto liberal de apertura de los mercados y de convergencia regulatoria en torno de modelos provistos por los países desarrollados, dominante en los 90. La crisis económica de 2008 intensifica la percepción de los riesgos de la interdependencia, introduce nuevas fuentes de tensiones y conflictos económicos entre países y produce un ambiente menos favorable a la cooperación en la esfera internacional. En los países en desarrollo, gana nuevo aliento la idea de un Estado fuerte en la economía como mecanismo de provisión de la seguridad y de la cohesión social amenazadas por la inestabilidad y por las incertidumbres de la economía global.

países. Se registra, en esta línea, un recrudecimiento del proteccionismo comercial, denuncia de acuerdos bilaterales de inversiones y, en el caso de los dos últimos países, expropiación de activos extranjeros.

O sea, hay una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América del Sur, reforzada por la "politización" —defendida por los países revisionistas— de agendas económicas domésticas y externas, pero hay, más allá de la oposición entre liberales y revisionistas, líneas secundarias de clivajes que dificultan la generación de consensos abarcadores (multitemáticos) dentro de cada uno de los grupos.

3.2. De las divergencias en las estrategias nacionales a la crisis de la integración

En este contexto, las iniciativas de integración, que tomaron aliento en los 90, especialmente a través de los dos acuerdos sub-regionales (Mercosur y CAN), perdieron aliento y parecen vivir un largo período de estancamiento y crisis de identidad. En el caso de la CAN, el clivaje político entre países liberales y nacionalistas prácticamente inviabilizó el proyecto integracionista, y la firma, por apenas dos miembros del grupo, de acuerdos bilaterales con EE.UU y la Unión Europea, reduce las posibilidades de una retomada del proceso.

En el Mercosur, donde se registró una fuerte convergencia en las orientaciones políticas de los cuatro gobiernos, el proyecto de integración permaneció prácticamente estancado, reflejando la enorme dificultad que tiene el nacionalismo económico para acomodar objetivos de cooperación regional

(inclusive la integración) y visiones de largo plazo en el plano de la política económica externa.

Si las fuerzas de integración heredadas de la década anterior están fragilizadas, las nuevas iniciativas – inspiradas en lo que se denominó el "regionalismo pos-liberal", enfrentan grandes dificultades para "despegar".

De hecho, en medio de la crisis de los proyectos de integración típicos de los 90 —"anclados" en el regionalismo abierto y en una agenda esencialmente comercial— emerge, a través de iniciativas bastante heterogéneas como CSAN, UNASUL y ALBA, un regionalismo que se podría denominar posliberal en la región. Este pretende expresar, en el campo de las relaciones intra-regionales, un nuevo orden de prioridades y una nueva agenda directamente relacionada al desplazamiento hacia la izquierda del eje de poder político en diversos países de la región.

La hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar "endógenamente" beneficios para el desarrollo, más aún, pueden reducir sustancialmente el espacio para la implementación de políticas nacionales "de desarrollo" y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y de equidad.

De ahí resultan, en las iniciativas informadas por este paradigma, dos consecuencias. La primera de ellas es la reducción acentuada de la importancia atribuida a la dimensión comercial o al encuadramiento de la agenda comercial según una visión de administración estatal de los flujos (caso de ALBA).

La ampliación temática de la agenda para incluir asuntos no económicos es la segunda consecuencia de la adopción de la hipótesis básica de ese paradigma. Esos temas son traídos a la agenda según criterios bastante diversificados, como la supuesta pertinencia para viabilizar objetivos de desarrollo y/o de equidad, la necesidad de participación en el proceso de grupos sociales que habrían sido excluidos de los modelos liberales de integración, etc.

Ese doble movimiento —la reducción de la importancia de la dimensión comercial de la integración y la ampliación de la agenda yendo más allá de los límites de la temática económica— impone desafíos no triviales para el regionalismo pos-liberal. Aunque en otras regiones del mundo, como Asia, la agenda económica de cooperación entre países venga evolucionando en el sentido de integrar dimensiones no comerciales, ella no se hace en detrimento de la temática más tradicional de los acuerdos de comercio, que parece ser un componente ineludible de la agenda del nuevo regionalismo asiático[5].

Además, formas no comerciales de cooperación tienden a ser mucho más exigentes institucional y políticamente que

[5] La experiencia europea —referencia mayor del regionalismo— también provee un ejemplo interesante al respecto. De hecho, esa experiencia fue capaz de integrar gradualmente a su agenda temas no comerciales y no económicos, pero lo hizo sin perder nunca de vista la prioridad de la agenda de liberalización comercial y de la competencia entre sus miembros y entre ellos y el resto del mundo. En ese sentido, el proceso de integración europea, que parece inspirar a los críticos de la "integración liberal" por su capacidad para incorporar a la agenda temas relacionados a la equidad y al desarrollo, es antes un ejemplo de ampliación de la agenda sin perjuicio de la prioridad concedida a la liberalización.

la simple liberalización recíproca de flujos comerciales. La experiencia del Mercosur es elocuente, en ese sentido: superada la fase de liberalización automática, gradual y universal de las tarifas dentro del bloque, éste pasó a presentar enormes dificultades para avanzar en las áreas no comerciales de su agenda temática (Motta Veiga, 2003).

Otro desafío que la ampliación de la agenda económica impone se relaciona a las dificultades para hacer operativas determinadas ideas o temas-clave de la nueva ideología integracionista, como es el caso del "espacio para políticas", de las "políticas para fomentar la complementación productiva" o de aquellas dirigidas al tratamiento de las asimetrías. La implementación de esas orientaciones se tropieza sea con restricciones económicas e institucionales (caso del tratamiento de las asimetrías), sea aún en la definición de instrumentos y mecanismos para concretar el objetivo genérico (por ejemplo, la complementación productiva). En tanto, la implementación del concepto de "espacios de política" es esencialmente negativa y, por eso, más fácil de realizar: para hacerlo, basta evitar que se consoliden en acuerdos internacionales compromisos vistos como capaces de restringir la libertad para hacer políticas "de desarrollo". En el caso de la integración sudamericana, el efecto de esa postura de preservación del *policy space* nacional es la resistencia a compartir soberanía económica en áreas donde sería necesario para hacer avanzar objetivos integracionistas.

Los esfuerzos para avanzar en el área de la cooperación política —que están por detrás de la creación de UNASUL— tampoco fueron capaces de superar los obstáculos a la coope-

ración e integración regionales que representan el nacionalismo económico y la prioridad casi absoluta conferida por diversos países de la región a sus agendas domésticas *vis à vis* de la agenda regional (o mismo sub-regional). Las mismas divergencias entre visiones y proyectos que se identifica entre los países sudamericanos en el área económica afloran en la esfera política y, eventualmente, con mayor intensidad.

Por lo tanto, concluida la primera década del siglo XXI, el balance de los resultados de la región en términos de cooperación y de integración regional es negativo. Los esquemas de cooperación heredados de la década anterior —fuertemente apoyados en procesos de integración comercial— perdieron fuerza o pasaron a ser directamente cuestionados, en tanto los nuevos proyectos en áreas no comerciales demuestran grandes dificultades para avanzar. Como en otras épocas de la historia de la región, el proyecto de integración sudamericana parece confinarse cada vez más a la retórica y, peor aún, satisfacerse con eso.

4. Las estrategias regionales de los países sudamericanos

4.1. La estrategia brasileña

El gobierno Lula buscó, desde el principio, aumentar el grado de prioridad concedido por la política externa brasileña a la región —profundizando la tendencia esbozada en el segundo gobierno FHC, cuando se creó IIRSA— pero lo hizo a partir de un diagnóstico crítico de la agenda de cooperación e integración de los 90. Sin embargo, eso se tradujo menos en

la adopción y en la promoción de una activa “agenda de integración pos-liberal” que en una actitud de complacencia y simpatía en relación a las tendencias emergentes en la región.

Como resultado, Brasil priorizó la implementación de un proyecto regional de cuño político –CSAN y después UNASUL —y apoyó— sin mucho énfasis y sin consecuencias prácticas perceptibles —la “diversificación” temática de la agenda de cooperación e integración.

Más ilustrativa de la postura brasileña frente al nuevo ambiente fue la manera encontrada por el gobierno Lula para lidiar con situaciones de conflictos en el área económica involucrando intereses brasileños y gobiernos de países que comparten con el brasileño la crítica al modelo económico de los 90. Y en lo general, la postura brasileña fue la “paciencia estratégica” en relación a las medidas de los vecinos y la aceptación de los pleitos de éstos como anhelos legítimos generados por proyectos nacionales de desarrollo.

En lo particular, conflictos comerciales o relacionados a inversiones brasileñas en el exterior fueron tratados bilateralmente, no generando, de parte del gobierno brasileño, iniciativas de represalia, pero tampoco llevando a Brasil a invertir en el establecimiento de “reglas de juego” aplicables a flujos de comercio e inversiones intra-regionales (o aún bilaterales).

La estrategia brasileña frente a una región enfrentada a cambios profundos y acelerados fue, por lo tanto, esencialmente reactiva, excepto en la propuesta de proyectos políticos ambiciosos como UNASUL. Esta postura del gobierno Lula generó muchas críticas domésticas a su política sudamericana, pero tales críticas en general se circunscribieron a la

denuncia de la "debilidad" de la posición brasileña frente a países económica y políticamente débiles.

De forma más consistente, la posición del gobierno Lula fue cuestionada por la idea de que la creciente asimetría económica entre Brasil y lo restante de la región, aunado a la proyección internacional adquirida por Brasil en foros e instancias globales, reduciría los incentivos para una inversión significativa de capital político del país en la región.

En esta visión, que se apoya en evoluciones estructurales de la economía brasileña y en el creciente protagonismo de Brasil en arenas de negociación globales y multilaterales, una inversión significativa del país en la región no es inevitable y ni necesariamente deseable. La integración regional no es vista como elemento esencial de la política externa brasileña y la importancia atribuida a la región debería ser relativizada a la luz de los intereses crecientemente diversificados del país, en términos geográficos[6]. El aumento de la integración de Brasil con la economía mundial sería el principal objetivo de la es-

[6] Este tipo de visión tiene impactos incluso sobre las percepciones brasileñas acerca de las relaciones con Argentina: "Entre los factores condicionantes considerados en ese trabajo, la tendencia de evolución más acentuada en los últimos años se refiere a la intensidad de la percepción de la asimetría de tamaño entre las dos economías, "duplicada" por un nuevo tipo de asimetría que se podría denominar "asimetría de proyección internacional". En esa visión, la percepción de que Brasil viene ganando proyección internacional en los foros y agendas económicas relevantes (...) contrasta con el aislamiento internacional de Argentina y con la postura radicalmente defensiva que el país adopta en esos foros. La disposición para, en ese escenario, condicionar opciones y posicionamientos bra-

trategia de inserción internacional de Brasil, "enmarcando" su política regional.

El problema es que esta visión —que se apoya en evoluciones estructurales incuestionables— puede llevar a una postura de relativa indiferencia de Brasil frente a la evolución de la región. Si eso ocurriera, de cierta forma convergiría con la posición de paciencia estratégica y de complacencia frente a la parálisis de la agenda económica de cooperación e integración que caracteriza el gobierno Lula. De ambas posturas tiende a emerger una estrategia reactiva en que Brasil responde —con mayor o menor complacencia, según la posición— a acciones e iniciativas de otros países de la región.

Ciertamente el ambiente político de la región y la diversificación geográfica de intereses de Brasil no estimulan la concesión de prioridad a la región en el ámbito de la política económica externa del país. Se puede, sin embargo, cuestionar legítimamente si políticas reactivas y posturas de indiferencia son sustentables y/o deseables, desde el punto de vista de los intereses económicos brasileños. Este argumento se asienta en dos constataciones.

La primera se refiere a la densificación de las relaciones económicas de Brasil con su región de entorno, observada en la últimas dos décadas. Hoy, los intereses brasileños en América del Sur son variados y crecientes, involucrando intereses y actores diversificados: la región absorbe

sileños en el área internacional a las restricciones derivadas de las posturas argentinas se han reducido drásticamente, entre actores privados y públicos en Brasil" (Motta Veiga, 2009).

cerca del 20% de las exportaciones brasileñas y es un destino importante para las manufacturas; las inversiones de empresas brasileñas han aumentado de forma expresiva en los últimos años; se expanden los flujos migratorios intra-regionales que tienen a Brasil como origen y como destino. Además, existe un potencial importante de cooperación e integración en temas como energía, infra-estructura, al tiempo que la cuestión ambiental y climática, el papel de la Amazonia y la expansión del ilícito transaccional constituyen temas de interés compartido por Brasil y varios de sus vecinos.

La segunda hace referencia a los cambios en la geografía económica mundial con la ascensión de China y a sus impactos sobre los sectores productivos de los países sudamericanos, que agregan complejidad a la agenda brasileña en la región. Los productos industriales brasileños vienen perdiendo espacio con los competidores asiáticos en los países de América del Sur. Ese riesgo es agravado por la negociación de acuerdos comerciales entre algunos países de la región con países asiáticos.

Aunque el proyecto sub-regional de integración (Mercosur) e iniciativas empresariales de exportación y de inversiones intra-regionales hayan generado significativos intereses económicos en la región, como un mercado, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil considerando la integración sudamericana bajo una óptica positiva, estos incentivos económicos y preferencias políticas no fueron capaces de generar inflexiones más profundas y duraderas en la matriz de política regional de Brasil. Más que para cualquier país de la región, se aplica a Brasil la caracterización del regionalismo sudamericano ofrecida por Merke (2010): "un proceso híbrido que tanto aparece como un espacio sub-óptimo en el que son pocos los actores que desean sepultarlo, pero también son pocos los actores que desean perfeccionarlo".

Concretamente, la agenda económica de Brasil en la región ha sido pautada:

- por una reducción de la prioridad, de hecho, al Mercosur;
- por el uso de canales bilaterales de interlocución y negociación, aún con los socios del bloque sub-regional y, en especial, con Argentina; y
- por la elección de América del Sur como espacio de referencia para las nuevas iniciativas, esencialmente de carácter político (UNASUL).

Como Brasil prioriza proyectos de cooperación de carácter político, en el plano regional, y su agenda económica tiende a diversificarse geográficamente fuera de la región, la perspectiva de una evolución inercial que lleve a la reducción gradual del peso de América del Sur en la agenda de política externa del país parece hoy bastante realista.

Vale observar también que, aún bajo la óptica política que orientó la estrategia brasileña para la región en la década recién-concluida, la "expansión del involucramiento político brasileño en crisis locales, sumada a las actividades comerciales y de inversiones crecientes con sus vecinos sudamericanos" (Soares de Lima y Hirst, 2009) no generó los resultados

esperados por la diplomacia de Brasilia en términos de apoyo "inmediato y automático al liderazgo regional en asuntos globales". Países que tienen orientaciones de política económica y externa diversas en la región se resisten a respaldar candidaturas brasileñas a puestos de comando en instituciones internacionales y niegan legitimidad a iniciativas que puedan ser evaluadas como pasos para la consolidación de un liderazgo de Brasil en la región. En este sentido, en muchas ocasiones, la región aparece, frente a la aspiraciones globales de Brasil, antes como un límite que como una oportunidad, evidenciando, para el caso brasileño, "la complejidad del nexo regional-global" que además afecta a todos los BRICs (Hurrell, 2009).

4.2. Las estrategias de los demás países para la región y frente a Brasil

Aunque históricamente la política externa de los países sudamericanos (a excepción de Brasil) se haya "centrado fundamentalmente en la política regional" (Tussie y Trucco, 2010), las dos últimas décadas introdujeron inflexiones que, cuando no cuestionan, recalifican esta centralidad de América del Sur.

La prioridad concedida, en los 90, a los proyectos subregionales de integración dio contenido a una agenda económica regional, centrándola en la liberalización de los flujos de comercio e inversiones y articulándola con estrategias de apertura en relación al resto del mundo.

La crisis de esta configuración, en la primera década del siglo, inauguró la agenda del regionalismo pos-liberal que, en su versión extrema, lleva a un "regionalismo identitario", fundiendo nacionalismo y mito de la unidad regional. Pero ella también llevó a países que mantuvieron la orientación liberal de los 90 a buscar fuera de la región, sobre todo después del fracaso del ALCA, proyectos y modelos alternativos de integración económica —el regionalismo internacionalista, en la expresión de Merke (2010).

La convergencia en torno de América del Sur como "región cognitiva" o productora de sentido económico o político para los países se redujo, y "el regionalismo significa distintas cosas para diferentes países", reflejando la diversidad, entre países, de la estructura doméstica de preferencias políticas y de incentivos económicos en relación al tema (Merke, 2010).

Si el significado de la región varía según los países sudamericanos y según las contingencias históricas que éstos atraviesan, lo mismo se puede decir de las visiones y estrategias de estos países en relación a Brasil. Estrictamente, no se puede afirmar que los países de la región tengan estrategias de relacionamiento con Brasil. Hay, en diversos países de la región, un elevado grado de volatilidad de las políticas externas, en función de las orientaciones político-ideológicas de los gobernantes. Más allá de eso, existen, en todos los países, visiones divergentes acerca de los objetivos e intereses a perseguir en la relación con Brasil y, en muchos de ellos, el grado de divergencia entre posiciones de diferentes actores frente a aquel relacionamiento creció en los últimos años.

Se puede —eso sí— hablar de una economía política de las relaciones con Brasil, involucrando actores/intereses domésticos y cuyo resultado líquido constituye el posiciona-

miento del país frente a su gran vecino regional. En este sentido, “mapear” las posiciones de los países sudamericanos en relación a Brasil requeriría identificar factores económicos y políticos que condicionan percepciones y posicionamientos de cada país frente a Brasil, así como los actores e intereses que intervienen en la arena de la política externa, específicamente en la esfera de las relaciones con Brasil.

Supera el objetivo de este trabajo reproducir, para el conjunto de los países sudamericanos, el ejercicio de identificación de los factores que condicionan las posiciones de aquellos países frente a Brasil y de los actores que los traducen en intereses y políticas, así como de las tendencias de evolución de estos factores en los últimos años.

A grosso modo, en los países revisionistas (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), las políticas externas perdieron autonomía, siendo casi completamente subordinadas a razones y objetivos de política doméstica. Las relaciones con Brasil no escaparon a esta regla y tales países ven con buenos ojos iniciativas brasileñas para la región cuyo contenido sea esencialmente político (UNASUL, por ejemplo) o cuyo contenido económico indique un distanciamiento frente a mecanismos y regímenes internacionales de regulación, apuntando a la idea de “autonomía regional” o permitiendo una lectura “anti-hegemónica” (Banco del Sur, por ejemplo).

En lo que se refiere a las relaciones económicas bilaterales, tales países tienden a aplicar a sus relaciones con Brasil una lectura de tipo “Norte x Sur”, posicionándose como países del Sur frente a una potencia “imperialista”. La excepción a esta regla ha sido Venezuela, que —también por razones políticas— ha incentivado el comercio bilateral con Brasil y las inversiones de empresas brasileñas.

Países cuyas políticas económicas externas siguieron las directrices de liberalización adoptadas en los 90 (Chile, Colombia y Perú) tienen posturas menos entusiasmadas en relación a las iniciativas políticas regionales de Brasil —a pesar de la reacción altamente positiva del gobierno Bachelet, en Chile, a la propuesta de creación de UNASUL— y enfocan sus intereses y objetivos en la dimensión económica de la relación.

Tales países combinan una demanda de mejor acceso al mercado brasileño para sus exportaciones con esfuerzos para atraer inversiones de empresas de Brasil. Estas posturas traducen la convergencia de intereses gubernamentales y empresariales en torno a un proyecto liberalizante y de integración del mundo, en el cual la región como tal tiene peso limitado. Pero, como ya se observó, la creciente inversión brasileña en sectores de energía y recursos naturales en estos países —incentivados por los gobiernos locales— pueden tornarse focos de tensión política en el futuro.

Pese al hecho de haber tenido gobiernos de izquierda en los últimos años, Uruguay y Paraguay tienen agendas de intereses frente a Brasil que en mucho se aproximan a las de Perú y Colombia. Pero sus intereses en la relación bilateral integran la dimensión “vecindad geográfica”, lo que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive con algún potencial de generación de conflictos con Brasil (véase el caso de los *royalties* de Itaipu).

En este escenario, no puede causar sorpresa el hecho de que las relaciones económicas de Brasil con los países de la

región se estén "procesando" esencialmente por el eje bilateral y eso mismo en el caso de los socios brasileños del Mercosur. Más que sólo un resultado de una estrategia brasileña, este privilegio que ha disfrutado el bilateralismo apunta también a la crisis de los acuerdos sub-regionales de integración y a la diversidad de incentivos y preferencias de políticas en el área económica externa, que caracteriza a los demás países de América del Sur.

5. El papel de la región en las estrategias futuras de los países sudamericanos

Considerando los flujos de comercio e inversiones como un indicador de las relaciones económicas entre Brasil y América del Sur, la década recién-concluida se caracteriza por la estabilidad. Los flujos comerciales entre Brasil y la región mantuvieron sus niveles de participación en el comercio global de ambos, después de la caída registrada entre la segunda mitad de los 90 y el comienzo de la década siguiente. En tanto, los flujos de inversiones intra-regionales crecieron, pero especialmente en el caso de Brasil tal crecimiento no parece haber sido superior a la expansión de los flujos de IDE brasileño en el mundo.

Por lo tanto, en un período en el cual el gran destaque en la distribución geográfica del comercio exterior de los países de la región (inclusive Brasil) fue el fuerte crecimiento de la participación de China y, secundariamente, la pérdida de peso de socios comerciales tradicionales como EE.UU. y la Unión

Europea, la importancia relativa de Brasil para América del Sur y vice-versa permaneció estable.

Como se observó en la sección 2 de este trabajo, características cualitativas de los flujos de comercio y de inversiones entre Brasil y la región otorgan a ésta un papel más relevante para los sectores brasileños manufacturero y de servicios de ingeniería de aquel que se deduciría de los datos agregados de comercio. Es muy plausible que, en cada país sudamericano, un análisis más detallado de los flujos de comercio con Brasil identifique intereses sectoriales para los cuales el mercado brasileño es particularmente importante.

La dimensión de la economía brasileña, su peso en la región y su estructura compleja y diversificada, así como el hecho de que Brasil tiene fronteras geográficas con casi todos los demás países sudamericanos, sugieren que el país puede actuar como un vector consistente de los esfuerzos de integración y cooperación intra-regional.

Hubo un claro esfuerzo, a lo largo de la década, para conferir mayor relevancia a la región en la política externa brasileña. En el registro de las preferencias de política se puede decir que la importancia de la región para Brasil aumentó, aunque tal relevancia haya encontrado dificultades para concretizarse en iniciativas relevantes, especialmente en la esfera económica.

Ni las características estructurales de la economía brasileña y tampoco la identificación de áreas de cooperación e integración con elevado potencial de ganancias para los diferentes países de la región (integración energética, seguridad alimentar, cambio climático, entre otros) parecen bastar para

movilizar gobiernos y sociedades civiles de la región en torno de estos objetivos.

Recíprocamente, incentivos y motivaciones económicas han sido suficientes para movilizar intereses empresariales, sectoriales y gubernamentales en torno de proyectos específicos (la construcción de una carretera, por ejemplo), pero parecen tener todavía escasa influencia en la definición de las preferencias de política de los países sudamericanos (inclusive Brasil) en relación a la región. Eso porque la definición de las preferencias de política de los países sudamericanos en relación a la región todavía es poco permeable a la influencia de la dimensión económica y bastante sensible a factores no económicos, como, por ejemplo, las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos, caracterizándose muchas veces por la volatilidad.

Pese a estas consideraciones, la importancia de Brasil en la agenda externa de los países de la región parece también haber crecido en la década recién-concluida, sea en función de dinámicas políticas endógenas de tipo identitaria (Ecuador y Bolivia), de la búsqueda de apoyo político brasileño en la región (Venezuela) o del interés en atraer inversiones brasileñas y verlo actuar como mediador de conflictos entre países sudamericanos (Colombia, Perú y Uruguay).

¿Cómo evolucionará este cuadro en los próximos años? Especular sobre el futuro de las relaciones entre Brasil y los países sudamericanos presupone identificar los factores — internos a la región y globales— que condicionarán las perspectivas de futuro de las relaciones entre Brasil y América del Sur.

5.1 Condicionantes globales

En el plano global, tres factores aparecen como condicionantes del proceso, en una visión prospectiva: el desempeño de las economías desarrolladas, la evolución de la economía china y el ambiente político internacional en que evolucionará la “globalización”.

En lo que se refiere al desempeño de las economías desarrolladas, la perspectiva, para los próximos años, es de bajo crecimiento. A los efectos de la crisis económica se sucederán los impactos sobre la dinámica de crecimiento de los esfuerzos de reequilibrio de la situación fiscal de estos países, fuertemente deteriorada por las políticas de respuesta a la crisis.

En este escenario, los mercados de los países desarrollados serán caracterizados por el bajo dinamismo. Los impactos de esta evolución se harán sentir probablemente con mayor intensidad en países que buscaron una estrategia de integración a los mercados del Norte, como Perú y Colombia. Para la industria brasileña, la perspectiva de bajo dinamismo de las economías de Estados Unidos y de la Unión Europea —que absorben relativamente más productos manufacturados brasileños que el mercado asiático— aumenta la importancia de América del Sur como posible destino de sus exportaciones.

En el caso de China, así como los impactos generados por su emergencia sobre América Latina en la década que finaliza están estrictamente asociados al ritmo de crecimiento chino y al modelo de desarrollo adoptado por ella, parece correcto afirmar que impactos futuros dependerán de la trayectoria de la evolución de estas variables-clave.

En este sentido, el año 2010 dejó claro que presiones domésticas y externas llevarán a los dirigentes chinos a optar por la reorientación del modelo de crecimiento, que aumentaría el consumo doméstico como parcela del PIB. En este escenario, China mantendría elevadas tasas de crecimiento, sustentando altos niveles de importación de materias primas y productos intensivos en recursos naturales.

La implementación de un modelo de crecimiento más dirigido hacia el mercado interno y las perspectivas de gradual apreciación de la moneda china contribuirían para la reducción de la presión competitiva de los productos chinos con las manufacturas sudamericanas en los mercados de la región. Además de eso, la gradual apreciación de la moneda china creará nuevos incentivos para los IDEs chinos en el exterior y, dada su base de recursos naturales, América del Sur aparece como fuerte candidata a recibir una parcela expresiva de estas nuevas inversiones.

La convergencia entre demanda china dinámica y crecimiento débil de la demanda de los países desarrollados significará para los países sudamericanos un incentivo a la continuidad de la tendencia de consolidación de la región como un polo proveedor de materias-primas y recursos naturales para los mercados asiáticos.

La tendencia, en este escenario, es que el comercio intrarregional como máximo mantenga su participación en los flujos comerciales globales de los países sudamericanos y que los incentivos económicos para la integración se mantengan limitados. En contrapartida, para los sectores industriales exportadores de la región, los mercados sudamericanos se tornarán más relevantes.

El tercer factor —el ambiente político en que se procesa la globalización— pasó, en la primera década del siglo XXI, por intensas transformaciones, que sirvieron de telón de fondo para la revisión de las políticas liberalizantes de los 90 en la región. De hecho, la década que termina asistió a la erosión, en los países centrales del capitalismo, del consenso liberal que respaldó el orden económico global vigente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En el escenario aquí diseñado, los países desarrollados tendrán crecimiento anémico, el dinamismo estará concentrado en los países en desarrollo y la crisis de legitimidad del sistema multilateral de gobernanza no será superada. La hipótesis de que, de esta coyuntura, emergerá naturalmente un orden global multipolar es frágil: como observan Bremmer y Roubini (2011), los principales competidores de EE.UU. estarán muy ocupados con problemas domésticos y en sus fronteras para asumir responsabilidades internacionales significativas. La resultante de esta evolución puede llegar a ser un orden global en el que serán pocos los incentivos para la búsqueda de soluciones cooperativas en escala internacional (ver G20).

Esta variable global puede tener implicaciones importantes para el futuro de las relaciones entre Brasil y su vecindad geográfica, impactando la evolución de las variables internas a la región, al incentivar (o, al contrario, desestimular) intereses y posiciones orientados a la integración de los países de la región a la economía mundial.

5.2 Condicionantes regionales

En lo que se refiere al ambiente regional, dos variables parecen más relevantes en cuanto condicionantes de la evolución de las relaciones entre Brasil y la región. En primer lugar, el grado de involucramiento de Brasil con la economía global, tanto en términos de integración económica con el mundo como de protagonismo en las agendas económicas y políticas globales. En segundo lugar, la evolución política doméstica en los demás países sudamericanos.

Un involucramiento creciente de Brasil con la economía global y su agenda de negociaciones multitemáticas limita las probabilidades de asignación de mayor prioridad a la agenda regional del país. Aún para la industria brasileña —que tiene un interés como exportador e inversor en la región— la relevancia de la región y su peso en las estrategias de negocios de las empresas parece limitada y condicionada por el desempeño de Brasil como *player* global.

Como contrapartida, un ambiente internacional dominado por políticas que cuestionan la globalización y por debilidades en los principales foros de concertación económica internacional tiende a aumentar el peso de la región para Brasil, tanto en términos económicos como políticos.

Del lado de los demás países sudamericanos, la variable central parece ser la evolución de los cuadros políticos domésticos y los reflejos de éstos sobre las preferencias de política en relación a los temas de integración y cooperación regionales dominantes en estos países.

En un escenario en que serán limitados los incentivos para la integración, originarios del orden internacional y de la evolución de la relación entre Brasil y el resto del mundo (fuera la región), la actitud de los países sudamericanos en relación a Brasil y a la agenda de integración regional podrá desempeñar un papel relevante en la definición de las posibilidades de avanzar en esta agenda.

Referencias bibliográficas

ALADI (2001) - Impacto del Alca en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la Aladi con Estados Unidos y Canadá - ALADI/SEC/Estudio 139, 24 de setiembre de 2001

Bremmer, I. e Roubini, N. (2011) - G-Zero World, in Foreign Affairs, March-April.

Bouzas, R.; Motta Veiga, P. e Rios, S. (2007) - Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur, in Lagos, R. (comp.) - América Latina: integración o fragmentación? Edhasa.

CEPAL (2010) - Latin America and the Caribbean in the world economy.

CEPAL (2005), (2008) e (2009) - Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean.

Hurrell, A. (2009) - Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espacio para potências emergentes? In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. - Os Brics e a ordem global, FGV de bolso - Série Entendendo o Mundo, FGV Editora.

INDEXInvest. www.cindesbrasil.org

Merke, F. (2010) - Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica, in Tussie, D. e Trucco, P. (eds) - Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

Motta Veiga, P. (2009) - Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba? - Breves CINDES 18, setembro.

Motta Veiga, P. (2003) - A agenda de institucionalização do Mercosur: os desafios de un proyecto em crisis, *paper* elaborado para o BID, junho.

Perrotta, D; Fulquet, G. e Inchauspe, E. (2011) - Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileras en Sudamérica: ¿integración o interacción? In Nueva Sociedad, enero.

Soares de Lima. M.R. e Hirst, M. (2009) - Brasil como país intermediário e poder regional, In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. - Os Brics e a ordem global, FGV de bolso - Série Entendendo o Mundo, FGV Editora.

Tussie. D. e Trucco, P. (2010) - Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur, in Tussie, D. e Trucco, P. (eds) - Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

CHILE Y EL LIDERAZGO SUDAMERICANO DE BRASIL ¿QUÉ ESTRATEGIA PREFIEREN SUS ÉLITES?

Ricardo Gamboa

1. Introducción

En la literatura reciente sobre las relaciones exteriores en América Latina, y en particular la relativa a la política exterior de Brasil es frecuente leer que en los últimos 15 años, y particularmente desde la llegada de Lula da Silva al poder, Brasil ha desarrollado una nueva estrategia, en cuyo centro está la pretensión de constituir al país en líder político y económico de la región. Ello, dentro de su estrategia de fortalecer su posición de potencia mundial en el escenario internacional. (Bernal Meza 2008; Gomes, 2010; Hirst, 2006; Vilalva, 2010; Ferreira, 2011). En ese sentido,

se destaca, por una parte, que a partir de la presidencia de Fernando H. Cardoso (1995-2002) y luego con Lula (2003-2010) y con el objeto de constituirse en una potencia mundial, Brasil desarrolló entendimientos con distintas potencias intermedias, pasó a conformar el grupo BRIC, y asumió el liderazgo en múltiples negociaciones internacionales (Hirst 2006: 132). Por la otra, en relación a su estrategia en América Latina, este país desplegó diversas iniciativas tendientes a crear y fortalecer una posición de líder de la región. Así, por un lado Cardoso lideró la primera reunión de jefes de Estado de Sudamérica, donde además propuso una nueva agenda regional, además de situar a Brasil como agente mediador de distintos conflictos que se desarrollaron en la región, como el ocurrido entre Ecuador y Perú en 1995. Luego, con Lula, Brasil reforzó esta estrategia de "mediación" e incluso asumió iniciativas para superar conflictos al interior de algunos países; además de ser promotor principal de nuevas iniciativas de integración, en particular la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y sus proyectos asociados.

Estos "movimientos" del país más grande y poblado de Sudamérica no pueden dejar indiferente a ningún actor regional, y por tanto se hace necesario para cada uno de ellos, y por cierto también Chile, discutir y analizar qué hacer frente a esta nueva estrategia. En este contexto, este trabajo examina cómo la élite decisoria chilena percibe la estrategia brasileña y si esa percepción va a, eventualmente conducir a cambios en la política exterior chilena. Este ejercicio es necesario especialmente considerando que, salvo excepciones, existe muy poco trabajo académico sobre las relaciones Chile-Brasil (Fonseca 2006), ni menos investigaciones que lo analicen desde la perspectiva aquí señalada.

En términos generales, este trabajo argumenta que, por ahora, no es esperable que Chile varíe sustantivamente su estrategia de política exterior, lo que implica que no adoptará una posición que implique un "acoplamiento" incondicional a Brasil en su nuevo (pretendido) rol de líder regional. Esto, principalmente, porque Chile ha desplegado desde 1990 una política exterior que, dentro de una plena inserción en el concierto internacional y una profunda integración económica global, reivindica una fuerte autonomía en materia decisoria y por tanto no considera necesario, ni tampoco funcional a sus intereses, "acoplarse" a algún actor internacional. En otras palabras: se sostiene que en Chile se ha consolidado un "macro consenso" al interior de su élite, en torno a la idoneidad de la política de *regionalismo abierto*, que ha sido exitosa y que no es conveniente modificar. La nueva estrategia de Brasil y su creciente importancia en el contexto regional e internacional, no parecen ser argumento suficiente para un cambio de estrategia. Esto, no obstante puedan existir diferencias al interior de la élite en relación si acercarse más o menos a Brasil pueda ser necesario o conveniente para realizar ciertos intereses del país, en especial de índole económica o vinculados a sus relaciones vecinales. Así, el *regionalismo abierto* como principio director no está en tela de juicio.

Lo anterior, sin embargo, no significa que Chile no vaya a seguir cooperando y actuando junto a Brasil en muchas materias, como efectivamente lo ha hecho desde 1990.

Pero, si en alguna circunstancia ello implica modificar su estrategia actual, simplemente no se va a alinear a Brasil. De hecho, así ha sucedido en el tiempo reciente, y no se vislumbra algún cambio sustantivo. Esto, menos ahora en que el país tiene gobierno de derecha, sector político que nunca ha exhibido mayor interés por una estrategia de "acoplamiento" a Sudamérica o a algún país de la región. Ahora bien, eso es lo esperable, otra cosa es si mantener una relación "lejana" (léase no alinearse con él en lo que éste pida o quiera) es conveniente para Chile o no, en especial en relación al manejo de su política vecinal.

Para este efecto, el artículo se divide de la siguiente manera. Primero, se estudian los rasgos principales de la política exterior chilena desde 1990 hasta 2010, y en particular los lineamientos de su política hacia América Latina. En segundo lugar, se aborda en específico la relación con Brasil, subrayándose los elementos principales que la han caracterizado y los hitos principales de su evolución. Además, se discute si vistas las preferencias de las élites y las características de la política exterior reciente de Chile es posible prever algún cambio sustantivo en esta a partir de la nueva estrategia de Brasil. Por último, se presentan algunos comentarios finales.

2. La Política Exterior de Chile, 1990-2010. Sus rasgos definitorios

La reinserción internacional y el regionalismo abierto

El gobierno democrático que asumió el poder en 1990, encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994), líder de la coalición "Concertación de Partidos por la Democracia" (CPPD), estructuró su política exterior en base a determinados objetivos y principios que luego fueron, en lo esencial, mantenidos por sus sucesores. Así, en materia de política exterior, al menos desde 1990, el caso de Chile se caracteriza por la continuidad de sus líneas esenciales (Fuentes, 2006; Fuentes, 2009), no obstante cada gobierno ha puesto ciertos énfasis particulares. Por ello, en lo que sigue, me referiré a esos rasgos generales, en orden a establecer cuáles fueron esas líneas esenciales, y cómo en ese contexto se inserta la política hacia América Latina y a Brasil en particular.

Para quienes asumieron la dirección del país en 1990, la política exterior debía apuntar a "reinsertar a Chile en el mundo", superando el aislamiento que sufrió durante los 17 años del gobierno militar (1973-1990). No obstante, esta reinserción tendría que realizarse de una forma particular, al estar condicionada por distintos factores. Por una parte, el contexto internacional estaba en profundo cambio, ya que se asistía al final de la Guerra Fría y se iniciaba la transición a un mundo distinto, caracterizado por la primacía de Estados Unidos, la crisis del modelo ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones) y triunfo del paradigma liberal, y el desarrollo de la tercera ola democrática, particularmente en América Latina (Robledo, 2011). Por el otro, la propia situación de Chile presentaba características particulares que era necesario considerar. Primero, era un país que tenía una larga tradición de ser un actor activo en el ámbito internacional, pero que también venía de una

situación de fuerte aislamiento (Walker, 2006). Segundo, iniciaba un período de transición democrática, el cual le serviría como punto de partida para iniciar esa reinserción, pero que también era altamente necesario que fuera exitosa, de forma de consolidar a la democracia en Chile, anulando la posibilidad de que existieran regresiones autoritarias (Robledo, 2011). Este era un imperativo fundamental, que en definitiva marcó también las características de la política exterior, en términos de que ella también debía ser funcional a este objetivo (Idem). Tercero, la estructura económica del país había sido sustantivamente transformada a partir de 1975. El nuevo modelo económico tenía un fuerte sello liberal, y su eje central era el sector exportador. En ese contexto, era imperativo que la nueva política exterior (que debía subordinarse al objetivo de hacer una transición exitosa) considerara esta nueva realidad y por ende uno de sus objetivos debía ser abrir nuevos mercados y mejores condiciones de entrada para las exportaciones chilenas. Por último, y no menos importante, había factores históricos en la política exterior que aún no habían sido resueltos y que era necesario abordar, en particular las relaciones vecinales.

La nueva estrategia tuvo como ejes centrales las siguientes políticas: a) Recuperar la presencia internacional de Chile, a través de fortalecer los vínculos políticos con diversos actores, además de reimpulsar su presencia en los órganos multilaterales para hacer valer su voz, y defender valores tradicionales de la política exterior chilena como el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia (v. Klaveren, 1998; Walker, 2006); b) Fortalecer la inserción económica internacional de Chile, adoptando una política de *regionalismo abierto*, la cual combina "estrategias unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales". Es decir una estrategia que postulaba la "utilidad de acuerdos regionales como mecanismos para la expansión del comercio y las inversiones, pero que sostiene la necesidad de que éstos fortalezcan un comercio mundial cada vez más libre, haciendo compatibles la apertura unilateral con la suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales. Esto es, en el marco de la nueva estructura económica chilena, el objetivo era imperativo fortalecer la inserción económica de Chile a través de múltiples instrumentos que se consideran compatibles, sean estos acuerdos con distintas potencias o países (como Asia, Europa y Estados Unidos), la apertura unilateral o la promoción del libre comercio en órganos multilaterales" (Wilhelmy/Fuentes 1997:239). El éxito de la transición pasaba por el éxito de la política económica, y por tanto, si la política exterior debía contribuir a ese éxito, la inserción económica internacional de Chile y el acceder a más mercados y en mejores condiciones era la forma de realizarla (Wehner, 2010); c) En relación a América Latina, se impulsaría la integración económica y la concertación política.

Definidos estos ejes, Chile desarrolló, en primer lugar, una activa presencia en los foros e instituciones multilaterales, lo cual tenía especial importancia para un país pequeño, que no tiene gran influencia por sí solo, y porque además los temas internacionales estaban adquiriendo

un rol más relevante, en la medida que cada vez más asuntos comerciales y políticos debían resolverse a través de negociaciones multilaterales. (v. Klaveren 1998). Así, Chile fue muy activo en el sistema de Naciones Unidas, impulsando y participando en distintas iniciativas vinculadas a distintas materias, como operaciones de paz, acuerdos para reducir la proliferación de armamentos, regular el uso de territorios antárticos y los mares, y la protección ambiental (v. Klaveren 1998). De la misma manera, conforme a su tradición histórica, ha sido un activo promotor de la defensa de los derechos humanos, participando en distintas etapas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; lo mismo en el caso de la democracia, impulsado la comunidad de las democracias (Walker, 2006).

En segundo lugar, se desplegó una estrategia destinada a mejorar y/o reconstruir relaciones con los principales actores del sistema internacional. Primero, las relaciones con Estados Unidos adquirieron carácter prioritario, procurándose fortalecer los vínculos políticos y económicos, a la vez que resolver los temas que estaban pendientes y obstaculizaban una relación más fluida. De hecho, desde un principio se buscó realizar fuertes acercamientos, que desembocaron en la solución de diversos problemas (como el embargo de armamentos, el asesinato del ex-canciller Letelier). En ese marco, la relación en materia de defensa tuvo prioridad, realizándose importantes avances (Wilhelmy/Durán, 2003: 281). Asimismo, Chile intentó desde un inicio fortalecer la relación económica, primero apoyando fuertemente la Iniciativa para las Américas (Direcon, 2009:

125), y mostrándose además desde un inicio altamente interesado en ingresar al NAFTA. No obstante, la invitación a Chile de los tres miembros del NAFTA a integrarse al tratado no prosperó como se planteó en un principio (para 1996), y fue sólo en 2003 cuando ello se concretó parcialmente a través de la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Con ello, se realizó una de las más importantes aspiraciones chilenas de los últimos años (Fuentes, 2006). Paralelamente, se fortalecieron los vínculos con Canadá, país con el cual también se suscribió un TLC en 1996, y con el que también se ha trabajado en forma conjunta en órganos multilaterales y en algunas iniciativas particulares, como la relativa a la prohibición de minas antipersonales (v. Klaveren 1998).

Tercero, la relación con Europa tuvo alta prioridad. En 1990 se iniciaron negociaciones en orden a concluir un acuerdo de Cooperación, que fue firmado en diciembre de ese año (Leiva 2003: 38). En el tiempo siguiente continuaron los intercambios diplomáticos para fortalecer la relación, y en 1994 la Unión Europea invitó a Chile a negociar un nuevo tratado, que abarcara la profundización del Diálogo Político, el reforzamiento de la Cooperación y la liberalización del comercio de bienes (Leiva, 2003: 40). Esto resultó en la firma en 1996 de un Acuerdo Marco de Cooperación (conocido como Acuerdo de Florencia), que fue además un paso intermedio para concretar una asociación más estrecha. Esta llegó finalmente en 2002, con la firma del "Acuerdo por el cual se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por

una parte, y la República de Chile, por la otra" (Gamboa, 2008), el cual entró en plena vigencia en marzo de 2005. Este acuerdo, como el TLC con Estados Unidos, revestía de gran interés para Chile, ya que la UE era uno de sus principales socios comerciales, y por tanto conseguir las mejores condiciones de acceso de sus productos a ese mercado era de la mayor importancia. Igualmente, ser un aliado estratégico de la UE le otorgaba a Chile en una posición privilegiada, en particular respecto a otros países de la región (Gamboa, 2008).

Cuarto, las relaciones con la región Asia Pacífico, que durante el gobierno militar también habían recibido fuerte atención, tuvieron alta prioridad a partir de 1990 (v. Klaveren, 1998; Wilhelmy, 2010). Desde los inicios de la transición se buscó el ingreso a la APEC, lo que se logró en 1994, siendo en adelante un activo miembro de la misma. Incluso, fue sede del Foro de la APEC en 2004. En ese marco, Chile desplegó también una política activa de acercamiento económico con diversos países asiáticos, los que progresivamente se iban haciendo más relevantes como socios comerciales, política que se materializó en la reanudación de vínculos políticos con los diversos países de la región y particularmente en la firma de diversos TLC: China (2008), Corea del Sur (2003), el P4 (Brunei, Singapur, y Nueva Zelanda), Japón (2007), Australia (2008), además de un Acuerdo de alcance parcial con India (2007) (Wilhelmy, 2010). En ese marco, la región del sudeste asiático se ha ido convirtiendo en un socio cada vez más cercano para Chile, y particularmente en el plano comercial,

de forma tal que hacia 2010 las exportaciones chilenas a la región han aumentado de U$ 3.000 millones a cerca de U$ 22.000 millones, esto es, Asia es receptora de cerca del 40% de las exportaciones chilenas.

Chile y América Latina: conflictos vecinales, integración económica y diálogo político

La política chilena hacia América Latina estuvo, por una parte, marcada por el mismo interés de reinsertar internacionalmente a Chile, para lo cual se procuró reconfigurar sus relaciones con distintos países, en particular en el área comercial; además de buscar, aun cuando haya sido con cierta timidez, hacer jugar a Chile un rol político más activo en la región. Por la otra, especial atención han recibido las relaciones vecinales con Argentina, Perú y Bolivia, países con los cuales existían diferencias importantes provenientes del siglo XIX, que eran necesarias de abordar desde una perspectiva basada en la promoción de la cooperación entre los países, y no de la confrontación (Robledo, 2011). En este contexto, los rasgos principales de la política sudamericana de Chile fueron los siguientes:

Por una parte, Chile ha participado activamente de distintas instancias de diálogo regional, manteniendo desde el inicio un discurso muy favorable a la cooperación y a la integración en América Latina. Así, es activo participante de la OEA (de hecho un nacional es actualmente su secretario general), se ha promovido como colaborador para garantizar la paz en algunos conflictos (es garante del Acuerdo de Paz en-

tre Ecuador y Perú), así como se ha integrado a distintas iniciativas de concertación política, como el grupo de Río (promoviendo la declaración de Santiago de 1991) y la Comunidad Sudamericana de Naciones. Asimismo, apoyó desde un inicio la formación de UNASUR, instancia de la cual incluso ocupó la secretaría pro tempore, y que fue vista como el espacio adecuado para que Chile pudiera jugar un rol político más activo en la región, que además le sea útil para defender y promover sus intereses en su vecindario.

No obstante, a este respecto es necesario hacer una prevención relevante. Esto, porque a pesar de existir un discurso pro acercamiento y establecimiento de una relación más profunda con América Latina (relación prioritaria), especialmente a partir de 2006 (Flisflisch, 2011; Moreno, 2010), e incluso de apoyo a la integración latinoamericana, es difícil suponer que los *decision makers* chilenos estén pensando en que esa relación supere cierto nivel de profundidad. Es decir, no se vislumbra que Chile pretenda ir más allá del diálogo político y establecimiento de reglas económicas (además de ciertas alternativas de cooperación en otros ámbitos) en sus relaciones con los países de América Latina, en particular en pensar en formar parte de instancias de integración regional real, donde existan instituciones supranacionales. En rigor, si uno observa lo que ocurre, la verdad es que Chile ha tenido un discurso pro integración, pero en la práctica sólo promueve una integración económica con los países de la región, y ello mientras ella no obstaculice su política de regionalismo abierto. En efecto, desde 1990 ha buscado regular y fortalecer sus relaciones comerciales con distintos países de América Latina, con los cuales formó Acuerdos de Complementación Económica (ACE), mientras con otros ha establecido TLC (ver Tabla I), además de firmar un conjunto de otros acuerdos económicos, como tratados de doble tributación. Sin embargo, Chile parece no querer ir más allá. Un hecho que demostró esa hipótesis (que no se estima haya cambiado en el último tiempo), es lo ocurrido en su relación con el MERCOSUR. En 1996, Chile se incorporó como miembro asociado al MERCOSUR, en un paso compatible con su estrategia de regionalismo abierto. Luego, en el gobierno de Lagos (2000-2006), y mientras era presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, se comenzó a discutir la posibilidad de que Chile fuera miembro pleno de ese acuerdo, e incluso se instruyó a la Cancillería de que se exploraran los mecanismos para concretar esa idea. Sin embargo, en medio de las negociaciones, Chile abruptamente decidió no seguir con ellas, al aceptar la invitación para llegar a un TLC con Estados Unidos. De esta forma, ante la posibilidad de alcanzar el acuerdo con Estados Unidos, Chile desechó la posibilidad de integrase mayormente a América Latina. Chile justificó la decisión en que el nivel arancelario del MERCOSUR era más alto que el chileno. No obstante, eso se sabía desde el principio, y por tanto las razones deben buscarse en otras variables, una de las cuales puede ser el desinterés de nuestra élite decisoria en incorporarse a un sistema que hoy no tiene mayor éxito, y que limitaría fuertemente la autonomía que tiene Chile actualmente, poniendo fin (o casi) a una estrategia que parece ser considerada muy adecuada.

Tabla I. Tratados comerciales firmados por Chile 1990-2008

Acuerdos de Asociación Económica	Firmado	Entrada en vigencia
P4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei)	18.7.2005	8.11.2006
Unión Europea (27 países actualmente)	18.11.2002	1.2.2003
Japón	27.3.2007	3.9.2007
Tratados de Libre Comercio		
Canadá	5.11.1996	5.7.1997
Corea	15.2.2003	1.4.2004
China	18.11.2005	1.10.2006
Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	18.10.1999	Está vigente con todos, salvo Nicaragua
Estados Unidos	6.6.2003	1.1.2004
México	17.4.1998	1.8.1999
EFTA (Noruega, Islandia, Suiza, Liechtenstein)	26.6.2003	1.12.2004
Panamá	27.6.2006	7.3.2008
Colombia	27.11.2006	8.5.2008
Perú	22.8.2006	1.3.2009
Australia	30.7.2008	6.3.2009
Turquía	14.7.2009	1.3.2011
Malasia	15.12.2010	
Vietnam	En negociación	
Acuerdos de Complementación Económica (ACE)		
Ecuador	20.12.1994	1.1.1995
MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)	25.6.1996	1.10.1996
Bolivia	6.4.1993	7.7.1993
Venezuela	2.4.1993	1.7.1993
Acuerdos de Alcance Parcial		
India	8.3.2006	17.8.2007
Cuba	20.12.1999	28.8.2008

Fuente: www.direcon.cl (consultado, 10 de junio de 2011).

En cuanto al tema vecinal, este constituyó una de las prioridades del nuevo gobierno, se buscó desde un principio establecer o restablecer relaciones sustentables con sus vecinos, con todos los cuales tenía problemas que resolver[1]. En el caso

[1] A continuación se presentan sólo algunos aspectos generales sobre la relación de Chile con sus vecinos. Para un análisis más extenso y reciente, ver Artaza/Milet (2007).

de Argentina, y en el contexto de una situación en que ambos gobiernos estaban dispuestos e interesados en resolver pacíficamente sus diferencias (Robledo, 2011), se buscó desde un principio establecer un nuevo marco para una relación más fluida y fructífera. Así, por una parte, desde 1990 se avanzó rápidamente en la solución de los diversos problemas limítrofes pendientes, tema en el cual hoy sólo queda pendiente la demarcación de la zona de Campos de Hielo. Asimismo, se han desarrollado un conjunto de iniciativas de profundización y regulación de la relación económica. En 1991 se firmó un Acuerdo de Complementación económica (sustituido luego de que Chile se asociara al MERCOSUR en 1996), un acuerdo de doble tributación, iniciativas en materia de cooperación fronteriza, un Tratado Minero en 1997. Incluso, en un período de auge de la relación, se implementó la integración gasífera entre ambos países (1998) (Parish, 2006; Gamboa/Huneeus, 2007). Por otra parte, en materia de Defensa los avances han sido notorios, constituyéndose el Comité Permanente de Seguridad Chileno Argentino (COMPERSEG) en 1995, y desarrollándose posteriormente un conjunto de medidas como la elaboración de una metodología común para medir el gasto en el área, trabajar conjuntamente en MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití), e incluso formar una fuerza binacional para participar en operaciones de paz (Cruz del Sur).

No obstante, en este tiempo también han surgido situaciones que han debilitado las relaciones, siendo particularmente difícil la situación creada a partir de la denominada "crisis del gas" (Huneeus, 2007),que puso en tela de juicio la fortaleza de la relación con Argentina[2]. Sin embargo, luego de un período de cierto distanciamiento, las relaciones se han recompuesto, de forma tal que en 2009 se les dio un nuevo impulso con la firma del Acuerdo de Maipú, que proyecta (al menos a nivel discursivo) un reforzamiento de la integración argentino-chilena.

En el caso de Perú, también se ha buscado reconfigurar la relación sobre nuevas bases, aun cuando con resultados menos promisorios. A partir de 1990 se emprendieron esfuerzos para completar la ejecución de cláusulas pendientes del tratado limítrofe de 1929, las que eventualmente finalizaron con la firma de las "Convenciones de Lima" en 1993 (v. Klaveren, 1998; Robledo, 2011). No obstante, el proceso de su ratificación fue lento, y sólo en 1999 se pudo dar por terminado el proceso de cumplimiento de todas las disposiciones del tratado y la suscripción del "Acta de Ejecución". Paralelamente, se siguió buscando fortalecer la relación económica, resultando estos esfuerzos en la firma del ACE 38 en 1998, luego de cuatro años de negociación (Direcon, 2009). En 2006 se firmó un nuevo acuerdo, esta vez un TLC (Tratado de libre Co-

[2] Este conflicto surgió a partir de la decisión argentina (en 2004) de limitar fuertemente sus exportaciones de gas a Chile, ya que tenía problemas de abastecimiento interno. Para Chile fue algo muy difícil, ya que desde 1997 se había hecho fuertemente dependiente del gas argentino, que había pasado a constituir más del 30% de su matriz energética chilena. Aparte del problema energético en sí (que en definitiva obligó a Chile a buscar otras fuentes de suministro de gas), el episodio lesionó las relaciones con Argentina y ciertamente afectó las percepciones de la élite y del electorado en general sobre si es posible tener una integración más profunda con países de América Latina.

mercio), que entró en vigencia en 2009, y que amplió las disposiciones del ACE 38, e incorporó un conjunto de materias, como las inversiones y el comercio transfronterizo.

En este contexto, la integración económica entre Chile y Perú se fortaleció enormemente, alcanzando el intercambio comercial entre ambos países a U$ 2.270 millones en 2010. Igualmente, en términos de inversiones Perú ha sido un importante destino de la inversión extranjera chilena en el exterior, totalizando 10 mil millones de dólares en 2010 (Direcon, 2010). En otro orden de cosas, se han desarrollado otras iniciativas de acercamiento, que se han traducido en la creación de mecanismos de cooperación en el área de defensa, creándose en 2002 un Comité Permanente de Seguridad y Defensa, que constituye una instancia de coordinación y cooperación en la materia, similar a lo que ocurre con Argentina (Robledo, 2011). Asimismo se ha procurado fortalecer la cooperación en materia cultural, control fronterizo y comercio transfronterizo (Walker, 2006).

Si bien en términos generales la relación ha tendido a fortalecerse, ella no ha estado exenta de tensiones generadas por distintos motivos, algunos de ellos vinculados a temas comerciales (Milet, 2011). No obstante, más difícil aún es la situación generada a partir de la aprobación de una ley en Perú que estableció las líneas de base para sus espacios marítimos, luego de lo cual ese país demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2008, solicitando que fijara un nuevo límite marítimo, reduciendo el territorio marítimo actual de Chile. Actualmente, el juicio sigue su curso, mientras los países siguen sosteniendo un discurso de llevar adelante una

"agenda de futuro", que se concentra en los más diversos temas que abarcan la relación, y en el que enfatizan de que habrá respeto por la decisión del tribunal (LaTercera, 15.6.2011). Sin embargo, es claro que para el futuro de la relación el resultado de ese juicio es vital, y que de ello dependerá avanzar o no en un mayor acercamiento.

Las relaciones con Bolivia han sido las más complejas, aun cuando en términos generales se ha avanzado. Salvo por un interregno entre 1975 y 1978, ambos países no tenían relaciones diplomáticas antes de 1990. En ese marco, el nuevo gobierno comenzó a buscar mecanismos para estructurar un diálogo para tratar asuntos bilaterales, aun cuando no es (ni aparentemente será) en el interés de Chile proponer un acceso soberano de Bolivia al mar, la cual es su aspiración central. Así, en 1993 se firmó un ACE, que apuntaba a facilitar el comercio entre ambos países, mientras en 1994 se estableció un "Mecanismo Permanente de Diálogo Político" (V. Klaveren, 1998). A ello se agregaron iniciativas para facilitar la integración física, paso de turistas y procedimientos aduaneros, además de acuerdo de tránsito aéreo. Luego, a partir de 2000 se profundizó el diálogo, estableciéndose una "agenda sin exclusiones", e incluso se comenzó a negociar un eventual acuerdo gasífero entre ambos países (Walker, 2006). Sin embargo, ello no prosperó, y la relación entre los países entró en un período de tensión, además de que Bolivia entró en un período de fuerte inestabilidad política lo que dificultó los avances (Milet, 2011).

Con la llegada de Evo Morales a la presidencia boliviana, las relaciones volvieron a estabilizarse, retomándose la agenda de conversaciones (incluso se realizó la primera visita de

un presidente chileno a ese país desde el siglo XIX), y estableciéndose incluso una "Agenda de 13 puntos", que dispuso un marco para tratar diversos asuntos, incluido el marítimo y proyectando cooperación en materia de defensa (Milet, 2011; Robledo 2011). No obstante estos avances, hoy (junio 2011) la relación está estancada, luego de que Bolivia anunciara que recurriría a tribunales internacionales para realizar su pretensión de salida marítima por territorio chileno (La Tercera, 17.6.2011).

3. La relación con Brasil

En las páginas anteriores se esbozaron los rasgos principales de la política exterior chilena entre 1990 y 2011. Al efecto, y más que explicitar lo ocurrido en distintos niveles y los puntos fundamentales que marcaron la estrategia de relación entre Chile y el mundo, y los países de América Latina en particular, lo que interesa subrayar aquí es lo siguiente: hasta la fecha, Chile ha desarrollado una política exterior que, en líneas gruesas, ha buscado reinsertar a Chile en el mundo, promoviendo su participación en el ámbito multilateral (económico y político, como en otras áreas donde sea posible cooperar) y acuerdos con distintos países (en especial económicos), pero procurando preservar la autonomía decisoria (regionalismo abierto). En ello, ha tenido particular cuidado en no "amarrarse" a ninguna institución o alianza que afecte esa política de inserción abierta y global. Es decir, como se dice en el país, en materia de política exterior, Chile no quiere "casarse con nadie".

Según se puede ver en el debate político chileno actual, en el que las relaciones internacionales ciertamente no son un *issue* demasiado relevante, nuestra élite decisoria parece no estar muy interesada en modificar sustantivamente esta estrategia. De hecho, si se analizan los programas presidenciales de los principales candidatos en la elección de 2009, se verá que ninguno propuso un cambio sustantivo en su orientación. Igualmente, cuando se observan las tendencias de la opinión pública, se aprecia un siempre alto grado de aprobación del manejo de la política exterior (normalmente el área mejor evaluada) y mayoritariamente los chilenos manifiestan estar de acuerdo con el manejo de la política exterior (IEI, 2008; www.adimark.cl). Es decir, tampoco existe una "demanda" de cambio de la política exterior.

Es en este contexto en que se debe analizar la relación de Chile con Brasil y cómo se estructura la percepción de la élite respecto a cuál debe ser su contenido, como sus rasgos futuros. Desde esta perspectiva, en lo que sigue se exponen algunos elementos que han configurado la relación Chile-Brasil, para luego discutir algunos elementos sobre qué se debe esperar al respecto.

Chile y Brasil desde 1990: una relación fluida, pero con tropiezos

Las relaciones entre Brasil y Chile desde 1990 están marcadas por el nuevo cuadro político de ambos países, en los que la democracia se va consolidando como régimen político en cada país. En ese marco, ambos países se van a encontrar

"al mismo lado de la mesa" en distintas materias, actuando en conjunto en la promoción de la Carta Democrática de la OEA en 2011, además de ser activos participantes de sistemas de diálogo regional, como el Grupo de Río (Fonseca, 2006). Igualmente, en el plano multilateral, ambos países coinciden en la necesidad de fortalecer esos mecanismos en orden a hacer avanzar algunos de sus objetivos, y en ese marco exhiben un historia no menor de "posiciones comunes" en diversas conferencias de la ONU sobre distintas materias (Idem). Igualmente, Chile apoyó desde un principio el interés de Brasil en incorporarse como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU (lo que ha sido además reafirmado por el gobierno de Piñera), mientras Brasil apoyó la posición chilena en la ONU en relación a la intervención en Irak en 2003 (Idem).

En este marco, se han desarrollado un conjunto de mecanismos de consultas, que operan con regularidad, y que tratan distintas aspectos de la relación bilateral, como de la posición de cada país frente a diversos problemas internacionales que los países enfrentan y que sirve como instancia de coordinación.

Por otra parte, se han desarrollado un conjunto de iniciativas tendientes a fortalecer la cooperación, las que incluyen convenios entre ministerios de la Mujer (2007), y de Seguridad Social (2007) y protocolos de cooperación en materia científica (1990, 1993) y Medio Ambiente (2006) (www.minrel.gov.cl). A esto se agregan otras instancias, como la Comisión Técnica Bilateral Chile-Brasil, que analiza los temas de la integración física, cuyo principal objetivo es por el momento la construcción de un Corredor Bioceánico (Santos-Iquique), que hasta la fecha no se ha concretado.

Con todo, en este tiempo también se produjeron algunas situaciones problemáticas que generaron algún conflicto, como fue el caso mencionado de la decisión chilena de no acceder como miembro pleno del MERCOSUR (Milet, 2011).

En el plano económico ha habido también un desarrollo profundo de las relaciones entre ambos países. En primer lugar, como se dijo, la relación comercial pasó a tener un estatuto más formal, con la incorporación de Chile como miembro asociado del MERCOSUR en 1996. En ese marco, ha habido un enorme desarrollo del intercambio comercial que aumentó de 2.052 millones de dólares en 1996 a 8.784 en 2010. En segundo lugar, en el tema de inversiones el desarrollo ha sido muy importante, siendo hoy Brasil el receptor del 20% de la inversión extranjera chilena, con 11.410 millones de dólares a 2010. Con esto, es el segundo destino después de Argentina, país en el cual a 2010 se habían invertido casi 16.000 millones (www.prochile.cl)[3]. No obstante, no ocurre lo mismo en el sentido inverso, siendo muy baja la inversión brasileña en Chile: es 0,5% de la inversión extranjera en Chile, totalizando 594 millones de dólares en 2010 (www.emol.com)[4]. En tercer lugar, dada la relevancia de la relación económica (sobre todo para Chile) y que además fluye sin controversias mayores, los países han buscado fortalecer

[3] De ese total, esas inversiones se concentraban en Energía (37%), Industria (32%) y Servicios (26%).

[4] Para un análisis de las posibles causas de esto, ver López/Muñoz (2008).

el marco institucional de la relación. Ello se ha dado a través de la firma de acuerdos de doble tributación (2003) y transporte aéreo (2008), y la apertura de negociaciones para un Acuerdo Bilateral de Inversiones (El Mercurio, 18.5.2011). Ha sido también constituida una Comisión de Comercio Bilateral, en torno a la cual trabajan diversos grupos técnicos que analizan en profundidad el desarrollo de diversas áreas del comercio bilateral, y se discuten las soluciones a eventuales diferencias o contenciosos.

Chile y la estrategia de liderazgo regional de Brasil: ¿Qué hacer y sus eventuales consecuencias?

Como se explicó anteriormente, Chile ha adoptado una política de relativa cercanía a Brasil, en donde ha puesto mucho énfasis en el desarrollo de las relaciones comerciales. En el plano político regional, también se ha sumado con entusiasmo a la principal iniciativa de concertación política regional creada en el último tiempo, y que surge por iniciativa brasileña, la UNASUR. De acuerdo a Flisflisch, esta decisión implicó abandonar una actitud "más reactiva" de Chile en relación a estas iniciativas y optar por su aceptación, bajo el liderazgo brasileño, por tres razones: un cambio de prioridades de Chile, bajo el liderazgo de Bachelet, en el sentido de dar mayor prioridad a América Latina; las iniciativas de Chávez y particularmente la consolidación del ALBA, que tenía un sello que Chile no compartía y que era contrario a sus intereses; y los costos potenciales que tendría para Chile excluirse de una iniciativa brasileña, asumiendo una posición periférica (2011).

Ahora bien, si esto es así, la pregunta siguiente es determinar cómo percibe Chile su participación en UNASUR, y si eso implica que haya una decisión en torno a acoplarse a Brasil en la política regional y multilateral, es decir, seguir su liderazgo. Respecto de estos puntos, caben las siguientes consideraciones.

En primer lugar, si bien el ingreso a UNASUR no es algo que fuese del máximo interés de Chile, representaba una oportunidad de generar un espacio para tener una política regional más activa, y en donde pudiera expresar sus intereses. Ello, era particularmente necesario para no quedarse aislado en la región, lo que sería problemático dado que es parte de ella y por donde pasan muchos de sus intereses. No estar en ella, puede significar perder posiciones en la región, con los costos eventuales que ello trae. Además, era una alternativa mucho más funcional a sus intereses que el ALBA, y la iniciativa brasileña aparece como una forma de neutralizar la visión chavista de una integración más exigente y con contornos ideológicos anti-norteamericana.

En segundo lugar, UNASUR es una estructura naciente, que no implica abandonar su estrategia tradicional, conservando amplia autonomía para actuar en el concierto internacional. No es una institución que implique ceder soberanía, y en ese sentido, para la élite chilena no parece ser una opción que se perciba imponga grandes obligaciones para el país. En este sentido, "seguir" a Brasil en esto no representa un costo mayor, y no altera la estrategia global del país. Esto fluye con relativa claridad del debate en el parlamento chileno respecto a la aprobación del tratado constitutivo de UNASUR, en donde uno de los puntos más destacados fue que el tratado

no implicaba "restringir nuestra vocación por el regionalismo abierto" ni contemplaba elementos de supranacionalidad (Senado, 2010: 4-5).

En tercer lugar, y visto lo anterior, en Chile y particularmente su élite decisoria, prima el concepto de que no se debe variar sustantivamente la estrategia seguida hasta el momento, que se juzga como exitosa. En consecuencia, la idea que parece primar es que si Brasil tiene esta iniciativa y es un líder regional, Chile puede (o tal vez debe en algún caso) seguirlo, pero siempre y cuando ello no afecte la estrategia global de Chile. En la medida en que una "asociación" más cercana con Brasil implique limitar el accionar de Chile, lo probable es que el país se descuelgue de Brasil y adopte el camino que mejor proteja su interés propio y su autonomía. De hecho, ya ha decidido hacerlo en algunas oportunidades[5].

Con todo, esto no significa que en lo discursivo Chile dejará de tener una posición de apoyo a las iniciativas de integración lideradas o no por Brasil. Igualmente, lo probable es que seguirá, como hasta ahora, valorando el rol de Brasil a nivel internacional y la importancia de su liderazgo, e intentará ayudarse de él para satisfacer determinados intereses (Moreno 2010a)[6]. El punto, simplemente, es que no se vislumbra un cambio de fondo en su estrategia internacional, y por tanto no es esperable un "acople" muy sustantivo de Chile a Brasil. Esto, además es lo más esperable en el contexto actual, con un gobierno de derecha, que nunca ha tenido mayor interés por fortalecer mecanismos de integración regional y que desconfía, como lo hace buena parte de la élite, de la capacidad e interés real de los países sudamericanos de crear mecanismos institucionales *reales* de integración. A este respecto, cabe subrayar que en discusiones sobre la política exterior chilena, se repite con frecuencia (y por personas de distintas corrientes políticas) el argumento que es impensable que Chile sea parte de iniciativas de integración regional profundas dado que se estima que los países sudamericanos, y Brasil en particular, no tienen disposición a crear y mantener instituciones estables y fuertes, sino que más bien favorecen iniciativas de baja institucionalización, que para Chile son muy precarias y poco atractivas. De hecho, la experiencia con la integración gasífera con Argentina, y la historia del Mercosur no ayudan a superar este escepticismo.

[5] Esto, no obstante puedan existir al interior de la élite algunas diferencias en torno a la necesidad de acercarse más a Brasil en materias específicas. En ello pueden haber diferencias, pero no en torno a que el regionalismo abierto es la estrategia base de Chile, a consecuencia de lo cual ningún acoplamiento absoluto a algún actor internacional es posible.

[6] O como me lo expresó un senador cuando le formulé la pregunta del liderazgo brasileño: "yo creo que a nosotros nos da lo mismo".

4. Comentarios Finales

El argumento central de este artículo es que al interior de la élite chilena existe consenso en torno a una estrategia de *regionalismo abierto*, que sigue vigente y cuya mantención como eje director de la política exterior no está en discusión. Como consecuencia de lo anterior, no se observa que Chile esté particularmente interesado en "acoplarse" a algún país del mun-

do o de la región que pretenda convertirse en líder regional, como sería el caso de Brasil. Más bien, es esperable que más bien “acompañe” ese liderazgo brasileño en la medida que ello sirva sus intereses particulares, pero no es posible asumir que será un aliado incondicional. A esto, se agrega que tampoco está interesado en generar iniciativas de integración más profundas (con instituciones supranacionales), precisamente porque no cree en ellas y su adopción implicaría abandonar su exitosa estrategia, y porque tiene una profunda desconfianza en la voluntad de distintos países, y de Brasil también, de crear instituciones fuertes y sólidas a través de las cuales se desarrollen las relaciones entre los países.

Visto lo anterior, cabe preguntarse por dos cuestiones accesorias relacionadas y que son relevantes a este respecto. El primero se refiere al punto de si, no obstante este consenso sobre la estrategia general, pueden observarse fisuras en la élite sobre aspectos específicos de la relación de Chile con América Latina y Brasil en particular. Este es un punto difícil de esclarecer, toda vez que la discusión pública sobre la materia es escasa y los actores son reacios a explayarse sobre aspectos específicos. Con todo, si es claro de que en la derecha, actualmente en el poder, la posición dominante es de no favorecer iniciativas de integración regional profundas, ni tampoco aquellas que favorezcan algún “acople” a ciertos países. Ello se observa con claridad a partir de su gestión en el gobierno. Luego, en la centro-izquierda, parece ser también mayoritaria una posición de escepticismo sobre la integración regional, como lo demuestra el que durante su gestión de gobierno privilegió una integración fundamentalmente eco-

nómica con la región. No obstante, a la vez hay un discurso más proclive al fortalecimiento de las relaciones con los países de la región, que va más allá de manejar adecuadamente las relaciones con los países vecinos. A la vez, son sus especialistas quienes más discuten la necesidad de fortalecer las relaciones regionales, remarcando especialmente la importancia de ellas para realizar ciertos objetivos de nuestra política exterior. Esto fue notorio en el marco de la discusión de la integración de Chile a UNASUR. En ese mismo contexto, se observa que algunos de ellos subrayan la necesidad de abordar la nueva situación regional y el liderazgo brasileño con mayor profundidad, dada la importancia de este país para el desarrollo de los intereses de Chile en la región[7]. No obstante, a pesar de estos matices, no se observa que existan diferencias muy sustantivas al respecto.

En segundo lugar, se plantea la pregunta sobre si la estrategia esperable es la más adecuada, especialmente desde el punto de vista de la realización de los intereses de Chile, presentes y futuros. Este es un tema, como muchos otros, que no tiene mayor tratamiento en la literatura, y por tanto es difícil saber lo que piensan la élite al respecto, y qué diferencias pudieran existir en su interior. Sin embargo, es posible distinguir algunos temas que pueden ser relevantes para Chi-

[7] Con todo, hay también especialistas en la derecha que advierten sobre la importancia de Brasil en el escenario mundial y la importancia de las relaciones de Chile con esta nueva potencia, como el ex canciller Hernán Errázuriz.

le y que le pueden afectar en caso de mantenerse "alejado" de Brasil: a) Chile tiene hoy, evidentemente, conflictos con dos de sus tres vecinos, y para su solución la ayuda de Brasil puede ser muy relevante; b) El sistema de seguridad sudamericano estará liderado por Brasil, y por tanto Chile no se puede quedar fuera de él (Baeza, 2010); c) Para la realización de los intereses económicos de Chile, la ayuda de Brasil puede ser muy relevante. Esto, no sólo por la importancia de Brasil para la expansión de su inversión extranjera, mucha de la cual está en Brasil y por tanto necesita se siga realizando en buenas condiciones. Por otro, porque Brasil también necesita salir al Pacífico y en ese contexto Chile puede ser una buena plataforma, lo que además le puede traer grandes beneficios, salvo que otro país se le adelante. Por último, si Chile quiere ampliar sus inversiones a otras regiones donde Brasil tenga influencia, su ayuda es vital para el éxito de las mismas.

Referencias Bibliográficas

Artaza, Mario y Paz Milet (eds.). 2007. *Nuestros Vecinos*. Santiago: RIL.

Baeza, Jaime. 2010. "Alcances de lo que significa ser una potencia emergente en el siglo XXI". En *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, editado por Patricio Leiva. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes-InstitutdEstudisHumanistics, 37-44.

Bernal-Meza, Raúl. 2008. "Argentina y Brasil en la política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, co-

operación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154-178.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon). 2009. *Chile. 20 años de Negociaciones Comerciales*. Santiago: MINREL

Ferreira Simoes, Antonio. 2011. *Integracao: Sonho e realidade na America do Sul*. Brasilia: FUNAG.

Fonseca Gelson. 2006. Brasil y Chile: Anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). *Estudios Internacionales* 154, 117-138.

Flisflish, Angel. 2011. "La Política Exterior Chilena y América del Sur". *Estudios Internacionales* 168, 115-142.

Fuentes, Claudio. 2006. "La apuesta por el poder blando: política exterior de la Concertación 2000 2006". En Funk, Robert (ed), El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo. Santiago: UDP, 105-122.

Fuentes, Cristián. 2009. "Balance crítico de la política exterior de Chile (1990-2007). En Carlos Bascuñán el. al. (eds), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile, vol. II.* Santiago: LOM, 217-256.

Gamboa, Ricardo y Huneeus, Carlos. 2007. "La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores". *Estudios Internacionales*, 157.

Gamboa, Ricardo. 2008. "Gobierno y Empresarios en la Formación de la Política Exterior Chilena. El caso del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea". *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos 3*, enero-junio, pp. 29-54.

Gomes Saraiva, Miriam. 2010. “Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (specialedition): 151-168.

Huneeus, Carlos, 2007. “Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina”. *Estudios Internacionales* 158, 179-212.

Hirst, Mónica. 2006. “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”. *Nueva Sociedad* 205: 131-140.

Instituto de Estudios Internacionales (IEI) e ICP-PUC. 2008. “Chile, las Américas y el Mundo. Opinión Pública y Política Exterior 2008”. Santiago: IEI-ICP.

Leiva, Patricio.2003. *La Asociación Estratégica Chile-Unión Europea.* Santiago: Celare.

López, Dorotea y Felipe Muñoz. 2008. “La inversión extranjera directa: el caso de los capitales brasileños en Chile”. *Estudios Internacionales* 160, 83-105.

Milet, Paz. 2011. “Hechos y Política Exterior de la Concertación”. En Artaza, Mario y Rose Cave, editores (forthcoming)

Moreno, Alfredo. 2010. “Discurso canciller Moreno ante la Comisión de RREE del Senado”. *www.minrel.gov.cl*

Moreno, Alfredo. 2010a. “Discurso del canciller Morenco en la fundación Dom Cabral en Brasil”. www.minrel.gov.cl

Parish, Robert. 2006. “Democrats, Dictators, and Cooperation: the Transformation of Argentine-Chilean relations”. *LAPS* 48 (1), 143-174.

Robledo, Marcos.2011. “La Política Exterior de Chile 1990-2010 y la construcción social de la política internacional. Análisis preliminar y Perspectivas”. Documento de trabajo, UDP.

Senado de Chile. 2010. “Informe de la comisión de relaciones exteriores recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el tratado constitutivo de UNASUR”. www.sil.cl

Van Klaveren, Alberto. 1998. “Inserción Internacional de Chile”. En Toloza, Cristián y Eugenio Lahera (eds.), *Chile en Los Noventa,* Santiago: Dolmen, 117-160.

Vilalva, Mario. 2010. “La inserción de Brasil en América del Sur y en el nuevo orden internacional”. En *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, editado por Patricio Leiva. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes-InstitutdEstudisHumanistics, pp. 45-50.

Wehner, Leslie. 2010. “Chile’s Rush to Free Trade Agreements”. Giga, Working Paper.

Wilhelmy, Manfred. 2010. “La trayectoria de Chile frente a la región Asia Pacífico”. *Estudios Internacionales* 167, 125-142.

Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000”. *Revista de Ciencia Política* 23 (2), 273-286.

Wilhelmy, Manfred y Cristián Fuentes. 1997. “De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile 1992-1994”. En Van Klaveren, Alberto (ed) *América Latina en el Mundo*. Santiago: Editorial Los Andes, 232-250.

PERCEPCIONES ARGENTINAS DE BRASIL: AMBIVALENCIAS Y EXPECTATIVAS

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian[1]

1. Introducción

Este trabajo explora las distintas percepciones de las élites argentinas sobre las relaciones de Argentina con Brasil y sobre el papel de ambos países en América Latina desde la década del noventa en adelante, con especial énfasis en la etapa que corresponde a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Cuatro aspectos son tenidos especialmente en cuenta: a) la relevancia asignada al vínculo

[1] Profesores de relaciones internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

con Brasil por los gobiernos y las élites argentinas; b) la forma en que estos mismos actores perciben el ascenso y rol de Brasil en el plano regional y global; c) las visiones existentes acerca de la creciente presencia de empresas brasileñas en Argentina; y d) las percepciones sobre el impacto que ejercen en la relación bilateral factores hemisféricos o regionales –por ejemplo, la disminución relativa de la presencia de Estados Unidos en América del Sur o el protagonismo de Venezuela y factores globales —por ejemplo, el proceso de redistribución de poder internacional y el crecimiento de la demanda de *commodities* por parte de China y otros países de Asia—. El trabajo concluye con una visión prospectiva —en este caso la nuestra— sobre el lugar que tendrá Brasil en los próximos diez años en la política exterior y las relaciones internacionales de Argentina. La dinámica política interna es un factor insoslayable en todo análisis sobre escenarios futuros de la relación bilateral. Es un territorio incierto, aunque adelantamos lo siguiente: un muy probable segundo mandato del gobierno de Cristina para los próximos cuatro años y un papel fundamental de Brasil en las relaciones internacionales de Argentina con independencia de quienes gobiernen el país en la segunda década del siglo XXI.

Hablamos de "percepciones" porque, como es natural, no existe una "percepción" de las élites argentinas de Brasil y de la relación bilateral. Además, distintas visiones pueden encontrarse al interior de los diferentes grupos sociales que tienen intereses particulares en el vínculo con el país vecino, tales los casos de los círculos empresarios o de

la propia Cancillería. Sin embargo, hasta la crisis de 2001 pueden identificarse de modo general una visión "dominante" y una visión "secundaria" de Brasil. En nuestro libro *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*[2] (Russell y Tokatlian, 2003) analizamos ambas visiones en cada una de la etapas que corresponden a los tres modelos de inserción internacional seguidos históricamente por Argentina hasta 2001: I) el de la "relación especial" con Gran Bretaña que se extiende desde fines del siglo XIX hasta la crisis de 1930; II) el paradigma "globalista" que comienza a mediados de los cuarenta y llega hasta el fin de la Guerra Fría; III) y la estrategia de "aquiescencia pragmática" iniciada a principios de los noventa y que, con diferentes gradaciones, orientó la política exterior del país hasta el fin anticipado del gobierno de la Alianza en diciembre de 2001.[3]

[2] Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, El lugar de Brasil en la política exterior argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

[3] A cada una de estas etapas corresponden distintas visiones de Brasil que se correlacionan con seis variables principales: los incentivos del sistema político internacional y de la economía mundial, el papel de Estados Unidos en la relación con el "otro", los cambios en la distribución de los atributos de poder relativo de Argentina y Brasil, las intenciones percibidas de Brasil en materia de política exterior, la estrategia de desarrollo nacional promovida por las distintas fuerzas sociales que detentaron el poder en Argentina y la evolución de su política y economía internas.

Cuadro 1: La "visión" del Brasil en la política exterior argentina

Paradigma	Visión dominante	Visión secundaria
Relación especial con Gran Bretaña	irrelevancia económica, superioridad cultural/racial y rivalidad geopolítica	concierto/ cooperación/ sociedad
Paradigma globalista	competencia/ creciente sentimiento de inferioridad Argentina como socio menor	alianza político-económica/ sociedad
Estrategia de "aquiescencia pragmática"	alianza económica y vínculo político subordinado a la relación con los Estados Unidos política exterior brasileña anacrónica	alianza estratégica/ sociedad/ comunidad

Este esquema, que nos parece útil para comprender las percepciones de las élites argentinas sobre las relaciones con Brasil a lo largo del siglo XX, quizás ya no resulte adecuado para tratar el mismo tema a partir de la crisis de 2001 por dos razones básicas. Primero, porque desde ese momento hasta el presente, el país no ha establecido una estrategia clara de inserción internacional. En efecto, la crisis cerró el ciclo inaugurado en los noventa y lo que vino después ha estado lejos de ofrecer un nuevo paradigma

de política exterior. Segundo, porque la separación entre visiones dominantes y secundarias ha perdido el sentido que tenía en el siglo pasado. Hay claras diferencias entre las élites sobre el modo de relacionarse con Brasil pero existe al mismo tiempo un alto consenso en el sentido de que el país vecino tiene un papel fundamental en las relaciones exteriores de Argentina. Las visiones a favor de un vínculo más estrecho y prioritario con Estados Unidos se han diluido al tiempo que se fortalecen las voces que perciben a Asia en un lugar similar al que tuviera Gran Bretaña para Argentina durante la vigencia del modelo de la "relación especial". Las dificultades del Mercosur son un factor que también ha jugado a favor de quienes promueven políticas más liberales y aperturistas con el foco puesto en Asia. Sin embargo, incluso para estos sectores, el vínculo con Brasil es considerado de enorme importancia. Así, y a diferencia de las etapas anteriores que hemos mencionado, no existen visiones secundarias que se opongan al creciente consenso sobre la centralidad de Brasil para Argentina.

Este punto nos lleva a realizar dos comentarios finales para concluir nuestra introducción. En primer lugar, nos parece que estamos entrando en un segundo ciclo largo de visiones convergentes sobre el lugar de Brasil en la política exterior argentina que puede contraponerse a las miradas también convergentes que caracterizaron la forma dominante en la que fue percibido nuestro vecino por las élites argentinas durante la mayor parte del siglo XX. Las visiones actuales sitúan a Brasil en el lugar de un socio estratégico mientras que las del pasado estuvieron claramente marcadas por el signo de la rivalidad. En efecto, civiles y militares, conservadores y liberales, empresarios y trabaja-

dores, nacionalistas e internacionalistas, derechistas e izquierdistas, por igual, aunque con distintos supuestos y argumentos, percibieron a Brasil como a un rival. Las visiones que apuntaban a fortalecer la cooperación bilateral para encarar con criterios comunes los temas internacionales y los problemas del subdesarrollo fueron superadas por los enfoques de política de poder que enfatizaban la competencia y la lucha por la influencia en el espacio sudamericano. Hacia fines de los cincuenta, percepciones compartidas sobre la realidad regional y mundial posibilitaron un acercamiento inédito entre Argentina y Brasil que, sin embargo, quedó trunco por la situación política interna de los dos países. A partir de la segunda mitad de los sesenta, la agenda de política exterior argentina hacia América del Sur fue dominada por la preocupación sobre la marcha ascendente de Brasil, que se reflejaba en el incremento de su gravitación política y económica en la subregión. Un nuevo aspecto comenzó a adquirir peso en la relación bilateral: la distribución de poder a favor de Brasil que fue generando una situación de creciente asimetría para convertirse en un rasgo característico del vínculo entre los dos países. Sobre esta importante cuestión se ordena nuestro segundo comentario. Por una parte, las primeras percepciones de la asimetría con Brasil como un problema para Argentina se expresaron en los años sesenta, siempre en clave de rivalidad, desde dos vertientes: la geopolítica, que colocaba el acento en el desequilibrio del poder entre ambos países con manifiesta envidia por los resultados del "milagro brasileño"; y la teoría de la dependencia, que destacaba el peligro del "subimperialismo brasileño" en la Cuenca del Plata y el papel de Brasil, a partir de una alianza privilegiada con Washington, de

gendarme de Estados Unidos en la subregión. Rescatamos estas dos percepciones porque aún quedan resabios de ambas que aparecen bajo otras formas, propias de este tiempo.

Por otra parte, la cuestión de la asimetría ya era un tema instalado en la percepción de las élites argentinas cuando se inicia el proceso de democratización en ambos países. Ese momento, que posibilitó un cambio cualitativo de la relación bilateral —el paso de la visión de rivales a la de socios—, implicó del lado argentino el primer reconocimiento tácito de la asimetría y de la necesidad de contemplarla en todas las negociaciones con Brasil, esta vez en el marco de un proyecto estratégico definido como común. Los objetivos principales de ese proyecto eran consolidar el proceso democrático en ambos países, resguardar la soberanía nacional, impulsar el desarrollo de modo complementario y reunir masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional. No casualmente, la agenda de cooperación y de integración tuvo a la simetría como a uno de sus ejes ordenadores, los otros tres fueron la gradualidad, la flexibilidad y el equilibrio. Las visiones geopolíticas que habían alentado por décadas las rivalidades, las hipótesis de conflicto y los juegos de balance de poder se convirtieron en piezas de museo. No obstante ello, el proceso de acercamiento bilateral se mostraría mucho más difícil de lo que entonces se imaginaba, la visión cooperativa, que pasó a ser la dominante en la fase final del paradigma globalista, no derivó en la construcción de una relación de amistad.[4]

[4] Usamos el término "amistad" en el sentido de Alexander Wendt. Ver, Alexander Wendt, Social Theory of International Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, (Capítulo 6).

2. Los noventa y la crisis de 2001

El fin de la Guerra Fría obligó a todos los países de América Latina, con la excepción de Cuba, a replantear su política exterior y a buscar nuevas formas de entendimiento con Washington. El gobierno de Carlos Saúl Menem llegó a la Casa Rosada en forma anticipada el 8 de julio de 1989, tras la renuncia de Alfonsín motivada por graves problemas económicos, entre los cuales, sobresalía la hiperinflación. El presidente y su equipo leyeron la victoria de Occidente frente al bloque soviético como una oportunidad y decidieron aprovecharla al máximo poniendo en práctica una política exterior que situó al país a lo largo de toda la década en el lugar del aliado más solícito de Estados Unidos en América Latina. Dos lecturas del pasado convertidas en lecciones inspiraron fuertemente el giro de la política exterior: la importancia de tomarse de la mano de un país poderoso que facilitara la inserción internacional del país; y la necesidad de no equivocar las alianzas en momentos de profunda transformación del orden político y económico internacional. Las imágenes presentes eran la del papel de Gran Bretaña en la entrada exitosa de Argentina al mundo de fines del siglo XIX y la de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial, siempre en contraste con la decidida participación de Brasil en el conflicto. Dos asuntos fundamentales que habían marcado a fuego, según el gobierno de Menem, el éxito inicial y el fracaso posterior del país.

Estados Unidos ocupó un incuestionable lugar de privilegio en el paradigma de la "aquiescencia pragmática". Luego de algunas vacilaciones iniciales, la Argentina bajo el mandato de Menem decidió plegarse a los intereses estratégicos globales y regionales de Washington; el vuelco hacia Occidente fue visto y justificado como un retorno de Argentina a la "normalidad", una idea que implicaba un doble regreso al pasado con la mirada puesta en "otra" Argentina y, asimismo, en "otro" Brasil. En el primer caso, se aludía a la imagen de la Argentina próspera de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX y al proyecto nacional e internacional de la generación que construyó aquel país y logró insertarlo exitosamente en el mundo. En el segundo caso, se hacía referencia a Brasil como modelo ejemplar de política exterior, al país que optó por el alineamiento con Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Aquel Brasil era visto en términos laudatorios mientras que el de los noventa era percibido con preocupación. Su relativo distanciamiento de Estados Unidos y la búsqueda de mayor poder e influencia externa en clave realista eran considerados como ejemplos de políticas anacrónicas y revisionistas que debían evitarse. La Argentina, que nunca miró con buenos ojos el acercamiento histórico de Brasil a Washington, procuraba en los noventa imitar a aquel Brasil, el país "lúcido" que supo entender, adaptarse y aprovechar las grandes transformaciones del orden mundial durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin duda, Brasil tenía lugar destacado en el modelo de política exterior de los años del menemismo, pero de menor importancia que el que le correspondía a Estados Unidos. Nunca se trató de relaciones equivalentes por más que el discurso oficial así las presentara; la alianza con Estados Unidos

tenía un carácter político-estratégico mientras que el vínculo con Brasil fue pensado como económicamente necesario pero políticamente inconveniente (Moniz Bandeira, 1992: 168). Por ello, si bien en el plano de los postulados se dijo que el gobierno de Menem había "estructurado en forma cuidadosa... dos alianzas (con Brasil y Estados Unidos) complementarias que se contrapesan mutuamente, imponiéndose límites la una a la otra" ...en el plano de las propuestas efectivas se indicaba, con claridad, que "nuestra política exterior no estará condicionada por los deseos del Brasil (pues) se encuentra alineada con los Estados Unidos"[5]

Este esquema puso límites claros a la relación con el país vecino y las diferencias de enfoques y objetivos entre Brasilia y Buenos Aires estuvieron a flor de piel. Las posiciones enfrentadas sobre la ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU fueron el punto más alto de un proceso que mostró hasta el fin del menemismo crecientes discrepancias entre los dos países sobre varios asuntos de política exterior. Los problemas también se expresaron en el ámbito del Mercosur por diferencias comerciales y de visiones sobre su sentido estratégico; mientras Brasil acentuaba la dimensión política del proceso de integración en el marco de su ascenso como potencia regional en el espacio sudamericano, la Argentina ponía el énfasis en la potencialidad económica del bloque. A estas diferencias pronto se agregó la sombra del ALCA que se proyectaba desde Washington. El gobierno de Menem reaccionó inicialmente con entusiasmo frente a las propuestas estadounidenses de crear un área de libre comercio hemisférica, a la que vio como un instrumento esencial para anclar las reformas económicas y bajar el riesgo país. Domingo Cavallo, ya como ministro de Economía, llegó incluso a sugerir que si Argentina fuese invitada a formar parte del ALCA tendría que sumarse al acuerdo, aun en forma separada de sus socios del Mercosur. Sin embargo, las expectativas argentinas pronto se diluyeron debido a las dificultades que debió enfrentar el presidente Clinton para obtener del Congreso de Estados Unidos la autorización para negociar acuerdos de libre comercio a través del mecanismo de "vía rápida". Esta traba, unida a los beneficios económicos que obtuvo Argentina por su acceso preferencial al mercado de Brasil a través del Mercosur, ayudó a forjar un fuerte acuerdo político interno a favor de la integración con el país vecino. No obstante ello, y por temor a una excesiva dependencia de Brasil, el gobierno de Menem consideró más conveniente la constitución de un área hemisférica de libre comercio -en la que el Mercosur y el ALCA deberían a un tiempo complementarse y contrapesarse –que una estrategia comercial limitada a América del Sur. También insistió en el ingreso de Chile al Mercosur como una forma de balancear en algo la asimetría con Brasil.

[5] Carlos Escudé, "Argentina y sus alianzas estratégicas" en Francisco Rojas Aravena (comp.), Argentina, Brasil, Chile: integración y seguridad, Caracas, Nueva Sociedad, 1999, pp 75, 86.

La visión dominante del gobierno de Menem sobre el lugar de Brasil para el país fue compartida por numerosos argentinos en la primera mitad de los noventa. Un importante estudio de principios de esa década sobre opinión pública y política exterior argentina reconoció que los argentinos ex-

perimentaron "un cambio en la manera de pensar respecto de aquellos países con los que nos gustaría estrechar lazos de unión. Las preferencias del público en 1985 se orientaban claramente hacia los países de América Latina, seguidas por el grupo de países desarrollados de Occidente (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental). En 1987 la situación se invierte y este grupo de países pasa a ocupar el primer lugar en las preferencias, seguido por América Latina. Desde ese momento y de manera progresiva las opiniones a favor de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental fueron cada vez más favorables en detrimento de las adhesiones hacia el conjunto de los países latinoamericanos"[6]. Así, en 1992 estrechar vínculos prioritarios con las naciones del 'Primer Mundo' era preferido por el 70% de la población, mientras que el 15% se inclinaba por América Latina. Dentro del bloque de países desarrollados, Estados Unidos era el que generaba mayor grado de adhesión (45%)[7]. Esta visión dominante coexistió con una visión secundaria que le otorgaba al vínculo con Brasil un valor político fundamental tanto para promover el desarrollo nacional como para limitar el plegamiento a Washington. Un amplio abanico de las élites argentinas, que incluía, entre otros, a sectores importantes de los partidos tradicionales (peronismo y radicalismo) y diversas agrupaciones de cen-

[6] Paula Montoya, Manuel Mora y Araujo y Graciela Di Rardo, "La política exterior y la opinión pública" en Roberto Russel (comp.), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p 239.

[7] *Ibid*.

tro-izquierda defendió esta visión del lugar de Brasil en la política exterior del país.

El gobierno de la Alianza (Unión Cívica Radical, FREPASO y otros partidos minoritarios y moderados de centro-izquierda) que asumió el 10 de diciembre de 1999 no cambió, salvo en el estilo, los lineamientos básicos de la política exterior seguida por Menem. En un principio, el gobierno presidido por Fernando de la Rúa pareció inclinado a mirar más a Brasil y a relanzar el Mercosur, al que definió como una "prioridad estratégica" La percepción predominante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y lo político por igual. Esta visión era compartida por una buena parte de la opinión pública argentina. En efecto, encuestas sobre política exterior de fines de la década de 1990 mostraban consistentemente que Brasil era el país de América Latina con el cual se expresaba la más alta preferencia por estrechar vínculos (55%) y una de las dos naciones (junto con España) "cruciales en la percepción que tienen los argentinos de la inserción de su país en el mundo... Brasil representa la potencialidad productiva y el mercado interno del que Argentina carece... (por ello) muchos admiran en Brasil esa potencialidad".[8]

Sin embargo, el gobierno de la Rúa siguó pasos casi idénticos a los de Menem en materia de política exterior y, especí-

[8] Manuel Mora y Araujo, "Opinión pública y política exterior de la presidencia de Menem", en Andrés Cisneros (comp.), Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 1999, pp 357-358.

ficamente, en las relaciones argentino-brasileñas. Las urgencias económicas volvieron a determinar las prioridades. La Argentina de principios del siglo XXI tenía pocos activos, una confusa identidad, escaso poder negociador e insuficiente voluntad para modificar el sentido y el alcance de su inserción internacional. De hecho, las contradicciones en los vínculos con Brasil se exacerbaron. En el propio gobierno, las discrepancias entre ministerios y funcionarios del más alto nivel condujeron a una mayor tensión diplomática entre Buenos Aires y Brasilia poniendo en evidencia que no sólo se carecía de una clara visión del lugar del "otro" sino también de una imagen propia consistente.

Hay que reconocer en descargo de la Alianza que las circunstancias no eran las mejores: el Mercosur venía de una fase de estancamiento desde 1997, que se intensificó luego de la devaluación del real en 1999. Además, el interés de Brasil por el Mercosur comenzó a difuminarse a medida que avanzaba en su empeño de liderar un bloque sudamericano y aumentaban sus aspiraciones a convertirse en un jugador global en el plano internacional. Brasilia propuso hacer del espacio geográfico sudamericano una región con características políticas propias. El argumento era que la otra América Latina —la de Panamá para arriba— se plegaría cada vez más a Estados Unidos, luego de la decisión de México de formar parte del TLCAN. El gobierno de la Rúa no estuvo dispuesto a compartir esta tesis ni a dejar tan prontamente a México fuera de juego. La desconfianza volvió a aflorar; Brasil vio la postura argentina como un obstáculo a su política sudamericana, Argentina leyó el guión de Itamaratí como un texto ajeno a

sus más caras tradiciones latinoamericanistas. Los más suspicaces lo sintieron incluso como una limitación peligrosa del espacio de acción internacional del país. En breve, Argentina puso frenos a los objetivos de Brasil pero, arrastrada por la crisis, no tuvo ni pudo ofrecer una política alternativa para América Latina.

3. La década de 2000: tres momentos

3.1. La crisis de diciembre de 2001 y el gobierno de Duhalde

A partir de la crisis de diciembre de 2001 pueden identificarse en líneas gruesas tres momentos en las percepciones de las élites argentinas sobre el lugar de Brasil: el primero coincide con el gobierno de Duhalde, en el que las percepciones están fuertemente influidas por la propia crisis, por la lectura predominantemente negativa del legado del gobierno de Menem y por las urgencias para encontrar vías de superación a la penosa situación del país; el segundo momento se extiende hasta 2006 y se caracteriza por la existencia de percepciones ambiguas, tanto en esferas estatales como privadas; y, por último, el tercer momento, que se extiende hasta el presente, muestra una convergencia en la heterogeneidad que parece indicar el inicio de un ciclo largo en el que Brasil es visto como central para las relaciones exteriores de Argentina al tiempo que se mantienen ciertos recelos.

La caída del gobierno de la Alianza dio pie a un intenso debate sobre el rumbo que el país debería seguir en materia

de relaciones internacionales. Pese a que Estados Unidos le había "soltado la mano" a Argentina para dejarla caer en el *default*, los partidarios de la aquiescencia pragmática siguieron alentando una visión negativa de Brasil y consideraron que el plegamiento a Washington era la mejor estrategia para comenzar a seguir en medio de la tormenta, la ayuda de Estados Unidos era percibida como imprescindible para comenzar a salir del pozo. Esta posición fue enfrentada por quienes opinaban que la relación con Brasil debía ser el principal eje ordenador de la política exterior al tiempo que defendían un acercamiento selectivo a Estados Unidos alejado de toda clase de plegamientos. El gobierno de transición de Eduardo Duhalde navegó con dificultades entre estas dos alternativas, aunque fue volcándose progresivamente a favor de la segunda de ellas; la dureza de la administración Bush hacia Argentina llevó al gobierno argentino a dirigir su mirada cada vez más hacia Brasil. En las circunstancias más dramáticas de la crisis, cuando la propia supervivencia política de ese gobierno estuvo varias veces en juego, Brasil fue visto como un "compañero fiel". Al tiempo que desde Washington y varias capitales europeas se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía, Brasilia pedía mayor comprensión. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo desde un primer momento que el Fondo Monetario Internacional no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del Mercosur.

Más adelante, ya con Lula en el Planalto, fue cobrando cuerpo la imagen de Brasil como "modelo de desarrollo alternativo" al puesto en práctica en la década de 1990 y como "principal carta" de inserción internacional de Argentina. Luego, en plena campaña electoral, el país vecino fue definido como un "socio político inevitable e indispensable", en palabras del propio Duhalde. La voluntad del nuevo gobierno brasileño de fortalecer el Mercosur y las relaciones bilaterales ofrecieron al gobierno argentino un importante espacio de acción internacional en el acotado universo de sus opciones externas. Al término del mandato de Duhalde, se acentuó la tendencia observable desde los fines de los noventa que hemos mencionado: el aumento de la imagen positiva de Brasil. Un estudio del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales sobre política exterior argentina y opinión pública publicado en 2003 mostró que tanto la mayoría de los líderes de opinión (57%) como la opinión pública (44%) compartían la idea de que "Brasil será el país de América Latina con mayor protagonismo en el plano de las relaciones internacionales". Al mismo tiempo, 77% de la población general y 90% de los líderes de opinión consideraban importante que Argentina formara parte de Mercosur. Más aun, en cuanto a la contraparte con la que el país debería alcanzar una "integración militar", la encuesta indicó que el Mercosur ocupaba un claro primer lugar (48% de la población general y 55% de los líderes de opinión) seguido por Estados Unidos (15% y 29%, respectivamente).[9] En otro estudio de mayo de 2003,

[9] Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *2002: La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires, CARI, 2003, pp. 7-12.

62% de los argentinos opinaba que el Mercosur era el "bloque económico" con el cual el país debía estrechar vínculos mientras que la Unión Europea recibió 14% de apoyo y el ALCA apenas 7%.[10] La Argentina pos-crisis, débil, solitaria y ensimismada, se reconoció más latinoamericana y vio en la sociedad con Brasil el mejor camino para ganar autoestima colectiva y regresar a un mundo que, en su gran mayoría, le había dado la espalda.

3.2. El primer Kirchner

El espíritu de los meses finales de Duhalde daba la impresión de que Argentina estaba desempolvando buena parte de las premisas que habían orientado a la política exterior del país en los años del paradigma globalista y que la década anterior había sido un accidente en el camino, un triunfo efímero de la derecha liberal bajo el disfraz del menemismo. Poco se sabía entonces sobre Néstor Kichner, quien llegó a la presidencia del país por esos avatares raros de la historia y con una baja legitimidad de origen (22% de los votos en una elección sin segunda vuelta por la renuncia de su competidor, Carlos Menem, a presentarse para evitar una segura y aplastante derrota). Para Néstor Kichner el "neoliberalismo" de los noventa y la política exterior que le había servido de instrumento eran la causa principal del último de los fracasos de Argentina. Defendió en su reemplazo una nueva forma de relación

[10] *La Nación*, 15 de julio de 2010, p. 10.

entre Estado y mercado, más equilibrada y con énfasis en la cuestión social.

Las circunstancias del país le permitieron acceder al gobierno con poderes especiales; con gran habilidad política y apoyado en una extraordinaria reactivación económica que ya despuntaba al final del mandato de Duhalde, fue acumulando gradualmente poder para construir una presidencia que fue una de las más fuertes de la historia argentina y que contó con altos niveles de popularidad. Néstor Kichner nunca fue partidario de grandes diseños o planes de gobierno, algo que le permitió manejarse con gran pragmatismo, fiel a la tradición peronista. Así, nunca definió una estrategia clara de política exterior que fuera mucho más allá de vagas alusiones al establecimiento de relaciones "serias, maduras y racionales" con el mundo, a la relevancia de América Latina y a la integración regional con el acento en el Mercosur. En el camino hacia la construcción de su proyecto de poder, Kirchner anunció a poco de asumir que las relaciones con Estados Unidos y Brasil quedarían en sus manos. Con Washington propuso una relación de "cooperación sin cohabitación" para marcar una clara distancia con las "relaciones carnales" de Menem. Con Brasil siguió el mismo tono de los años de Duhalde, hubo numerosas referencias a su papel fundamental para Argentina y a la necesidad de dar más sustancia a un proyecto estratégico en común.

Sin embargo, esta visión de la relación bilateral se expresó en una fase en la que Argentina iba dejando atrás la crisis de la mano de un proyecto de gobierno que se presentó como "nacionalista" y "popular" y que procuraba devolver al país la

autoestima perdida en la crisis. Con la progresiva recuperación de Argentina renació la ambigüedad, Brasil era visto como un actor clave pero volvía a despertar recelos y dudas a lo largo de todo el espectro político. Su condición de poder emergente producía inquietudes del lado de la asimetría; que fuera gobernado por Lula daba a la derecha argentina nuevas razones para reflotar la percepción de Brasil como país "incorregible". La distinta valoración de América del Sur y de América Latina también reapareció y con ello los temores de una eventual hegemonía brasileña en Sudamérica. El gobierno de la Alianza había tenido una actitud preventiva y defensiva frente a la idea de América del Sur, el gobierno de Néstor Kirchner la acompañó de manera reluctante y con la expectativa de tener una política latinoamericana propia. Un ejemplo elocuente fue cuando el Presidente Kirchner decidió no asistir a la gestación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (previa a su transformación en la Unión de Naciones Suramericanas) en 2004 por considerar que se trataba de un instrumento creado por Brasil para proyectar y garantizar su propio poder.[11]

Las referencias a Brasil, por otro lado, se daban en el marco de un franco estancamiento del Mercosur: las promesas repetidas de su relanzamiento "político" no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de pro-

[11] Años después, el entonces ex presidente Kirchner alcanzó la secretaría general de UNASUR y desde allí jugó un rol central en la distensión entre Colombia y Venezuela y la pronta reacción del área ante la intentona golpista en Ecuador.

fundización e institucionalización. Por otra parte, visiones similares sobre el modelo de desarrollo no ayudaron a dar mayor oxígeno al proceso de integración. Las convergencias entre Kirchner y Lula sobre la necesidad de recuperar la visión "industrialista" de la integración, en oposición a la "comercialista" de los noventa, dieron la impresión de que los dos países se disponían a dotar a sus vínculos de una nueva perspectiva estratégica. Sin embargo, la agenda de integración "productiva" y la aceptación por parte de Brasilia de la importancia de la "re-industrialización" de la Argentina, fueron interpretadas en Buenos Aires como una facultad para establecer medidas proteccionistas a las exportaciones brasileñas que amenazaban a la industria nacional y desconocer ciertas reglas de juego.

En breve, percepciones ambiguas coexistieron con relaciones fluctuantes. El escenario resultó propicio para la reaparición de distintas percepciones anti-Brasil. De la episódica euforia pro-brasileña de los años de Duhalde (Brasil como "gran aliado estratégico") se fue pasando a la duda y hasta la crítica. Explícita e implícitamente, por derecha y por izquierda, se fue develando un sentimiento ambivalente hacia Brasil que, sin tener los visos de pugnacidad de otra época, demostraba lo difícil que era arraigar una cultura de amistad entre los dos países. Las percepciones críticas alcanzaban a varios sectores dentro y fuera del Estado. Con frecuencia, Brasil fue situado en el vértice irritante o adverso de distintos triángulos en los que participaba Argentina. Las derechas apelaron a una inusual referencia a México; grupos diversos localizados en la Cancillería, en el ámbito empresarial, en *think-tanks* y medios de comunicación alentaban a contra-balancear el po-

derío "sudamericano" de Brasil por medio de una política más "latinoamericana" en la que el papel de México se presentaba como crucial. La alusión a una suerte de "carta mexicana" provenía de tres líneas de argumentación diferenciadas no necesariamente excluyentes. Para unos, la mención a México se hacía para no nombrar en forma directa a Estados Unidos dado que, después del estallido de la crisis de 2001 y de las ocupaciones de Afganistán e Irak, Washington tenía una imagen mayoritariamente negativa en la opinión pública, al punto de ser Argentina uno de los países más críticos de Estados Unidos.[12] Para otros, el modelo económico mexicano y su asimilación, *de facto*, al mercado estadounidense era una panacea a imitar. Finalmente, otros vieron a México como una contraparte política que podría ser útil para el manejo de ciertos temas diplomáticos claves (por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU). Debido a los bajos niveles de conocimiento mutuo y de vinculación económica, tecnológica y militar entre Argentina y México, la invocación a este último país se hacía más para oponerse a Brasil que por una convicción pro-mexicana. En breve, la relación con México como forma de equilibrar a Brasil fue una bandera típicamente de las derechas que encontró fuerte apoyo en ámbitos de la Cancillería contrarios a la idea sudamericana de Brasil. Pese a provenir de este espacio del espectro político argentino, la "conexión" mexicana ganó adeptos en el seno del gobierno de Kirchner, al punto que ella estuvo presente en numerosas declaraciones y discursos del propio presidente.

[12] Ver la encuesta de 2007 realizada por el Chicago Council on Global Affairs en http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202007_World%20Views/2007%20ViewsUS_report.pdf (accesado el 2 de mayo de 2011).

Por otra parte, la visión de Chile como socio para un mayor equilibrio sudamericano y como modelo a seguir también recuperó fuerza: abarcó un espectro de las élites argentinas aún más amplio que incluyó, además de las derechas, a la centro-derecha y de parte de la centro-izquierda. La imagen de Chile se contrastaba con la de Brasil: el primero era visto, en esencia, como "predecible" y "sensato", mientras que el segundo, tras el triunfo del PT, tendía a ser presentado en el lugar opuesto. En este caso, también había miradas con distintos acentos; para algunos, un lazo más estrecho con Chile serviría para compensar la influencia de Brasil en el Cono Sur —un eje Santiago-Buenos Aires para limitar la aspiración brasileña de liderazgo en el área— mientras que otros percibían a la "vía chilena" como la forma indicada para distanciarse prudentemente de un Mercosur estancado y que constituía un freno para una vinculación más flexible, densa y fructífera con el exterior.

Las izquierdas, finalmente, identificaban a Venezuela como factor de equilibrio y modelo a considerar en varios aspectos. De manera relativamente homogénea, el calidoscopio progresista, dentro y fuera del Estado, situaba a la Venezuela de Hugo Chávez en el lugar de polo regional alternativo para balancear el "hegemonismo" brasileño.[13] Algunos, le dieron incluso el lugar de "compañero fiel" que había osten-

[13] Es bueno recordar que a fines de los sesenta y en los setenta muchos de estos mismos grupos usaban el término sub-imperialismo para oponerse a Brasil.

tado Brasil en el momento anterior. La Revolución Bolivariana, con tantos puntos de similitud —presumiblemente— con la Revolución Peronista, se percibía como un puente casi natural de unión entre Venezuela y Argentina ante lo que sería para estos sectores el tenue reformismo de Lula. Más aún, grupos "transversales" de izquierda reunidos en torno al kirchnerismo consideraban necesaria a la alianza entre Buenos Aires y Caracas con un doble fin: repotenciar al desvanecido Estado argentino y contener las excesivas aspiraciones de influencia regional del Estado brasileño. Bajo esta lógica, el Mercosur —y por su conducto, la capacidad negociadora argentina— se vería fortalecido con una participación plena de Venezuela en el mecanismo de integración.[14]

En resumen, todas estas miradas contenían un sesgo antibrasileño de distinta magnitud. Como en tantos otros debates en Argentina, fueron visiones recicladas, resabios de lecturas forjadas en las décadas del setenta y noventa. El propio Kirchner, con sus ambigüedades, estilo y medidas de gobierno no ayudó, en este segundo momento, a construir una imagen más positiva del papel de Brasil para Argentina.

3.3. La mayor relevancia de Brasil

A partir de 2006, se observa un giro interesante en dirección de una percepción más positiva de Brasil que se afianza

[14] Las distintas vertientes de distanciamiento, crítica o repliegue respecto a Brasil se analizan en Juan Gabriel Tokatlian, "¿Un neo anti-brasileanismo?", en *Revista Debate* (Año 2, No. 78), 10 de septiembre de 2004.

en amplios sectores. Este movimiento coincide con el desarrollo, incipiente pero perceptible, de un debate estratégico en torno a la política exterior argentina. Nuevas y más voces, desde el ámbito oficial y no estatal, se pronuncian en torno a las perspectivas de la inserción argentina en el mundo y, por cierto, sobre el lugar de Brasil. Tres factores principales y estrechamente relacionados informan la polémica en lo que hace a este último tema.

El primero, y más importante, es la creciente relevancia internacional de Brasil y su peso regional. Este proceso ha llevado a la conformación de una percepción generalizada en la Argentina que define a Brasil como país "inevitable", con un sesgo negativo y por lo general pesimista[15], o como país "indispensable", con una visión positiva y esperanzada en un proyecto común. Esta percepción, en sus dos vertientes, es relativamente independiente de la marcha del Mercosur, que sigue contando con un gran apoyo retórico por parte del gobierno y de una visión favorable en la población en general.[16] La idea de Brasil como país necesario puede aceptarse con resignación, disgusto o alegría, como una oportunidad o condena, pero no tiene mayores fisuras.

El segundo factor es el éxito de Brasil que suele contraponerse al achicamiento de Argentina y que genera sentimientos diversos —dolor, envidia, nostalgia, deseos de emulación—.

[15] Ver, *La Nación*, 29 de mayo de 2010, p. 34.

[16] Ver, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *2006: La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires, CARI, 2006.

Sea como fuere, el crecimiento y ascenso de Brasil lo han convertido en un modelo, casi para todos. El país que está donde debería haber llegado también Argentina. Aquel país "inferior" en recursos humanos puede hoy explicar su éxito por la superioridad de su clase dirigente, por sus ventajas de orden institucional y político. Un hecho que modela percepciones y que se usa asimismo como bandera de lucha en la política doméstica por quienes se oponen al kirchnerismo. Brasil es lo opuesto a la Argentina, en su política interna y su política exterior. El Brasil de Lula y de Dilma es ahora visto como "predecible", "institucionalizado", "serio" y "efectivo" al tiempo que la Argentina de los Kirchner es lo opuesto. En el plano externo, se contrasta la gran estrategia de Brasil con el cortoplacismo y las improvisaciones de Argentina. La continuidad y relativa autonomía de la política exterior brasileña de las pujas domésticas se oponen a las oscilaciones, dependencia y subordinación de la política exterior argentina a la política interna. En breve, la comparación se ordena en torno a un Brasil que es percibido como "abierto", "activo" y "propositivo" frente a una Argentina "aislada", "pasiva" y "defensiva". Estas percepciones abundan en los medios opuestos al gobierno en los que se observa una fuerte orientación ideológica. Por ejemplo, para La Nación, los dos países son vistos en una imagen de espejos invertidos, Brasil, líder, Argentina, aislada; Brasil asciende, Argentina desciende; Brasil invierte en el país, Argentina, se desnacionaliza; Brasil es reconocido internacionalmente, Argentina es irrelevante. En el mundo académico se presenta, por lo general, una mirada positiva de Brasil que también se opone a una visión por lo general crítica de la política interna y exterior argentina: mientras ciertas voces ponderan algunos avances recientes, otras subrayan los equívocos de varias decisiones. Se entiende y valida la visibilidad y el ascenso brasileño en la región y el mundo, pero con un dato adicional: el laberinto en que se encuentra el país se ve como un factor adicional que contribuyó al avance solitario de Brasil en el área y a nivel global. Por último, ya sea en el plano de la economía, de la defensa o de la política exterior, las notas prevalecientes en el gobierno de Cristina de Fernández de Kirchner son una compleja combinación de necesidad (Brasil socio indispensable), reconocimiento (Brasil potencia regional y con creciente peso global) y duda cargada de ciertas suspicacias (Brasil ¿líder?). Esa lectura del ascenso de Brasil no ha contribuido a forjar en el gobierno y el Estado argentino una mayor confianza propia y auto-estima, dos aspectos fundamentales que hacen a la identidad internacional de un país. Este fenómeno trasciende a Brasil, pero encuentra en el vecino el mejor espejo para contemplar la ausencia de una estrategia de inserción internacional por parte de Argentina. La crisis de 2001 sacudió y echó por tierra el modelo de los noventa, pero no llevó a una interrogación profunda sobre la identidad del país, sus prioridades externas y el mejor modo de realizarlas. Solo reciente e incipientemente parece emerger un debate sobre el futuro de la inserción argentina en la región y el mundo.

El tercer factor es la expansión brasileña en la actividad productiva y comercial argentina que genera, como en los dos casos citados, percepciones varias y una inquietud común que renueva percepciones ya vigentes en la década de 1960

sobre el peligro de la excesiva dependencia argentina de Brasil. También en este caso, el éxito y la expansión del empresariado brasileño se toman como ejemplos para criticar a la política económica del gobierno o los propios empresarios argentinos por su falta de audacia, competitividad y carencia de compromiso con el país. Se señala, por ejemplo, la capacidad y sentido de oportunidad que tuvo el empresariado brasileño para "aprovechar" la crisis y debilidades argentinas para comprar varias compañías importantes. Un proceso que se ha fundado, se dice, en el estrecho y arraigado vínculo entre Estado y empresa en Brasil, de nuevo en contraste con el cercano y fluctuante vínculo entre gobierno y empresa en Argentina. Los empresarios más competitivos desconfían de varias medidas internas del gobierno y, en consecuencia, perciben a Brasil como un país que provee reglas de jugo más sólidas para que su élite económica se despliegue más asertivamente en el plano regional y mundial. Los empresarios menos competitivos también descreen de algunas acciones del gobierno pero buscan su protección para defenderse de la entrada creciente y masiva de productos brasileños: su mirada del vecino no es negativa sino reactiva. Las empresas argentinas con mayor vocación de transnacionalización se han expandido a Brasil y son optimistas respecto a su inserción y sus oportunidades. Las transnacionales que han invertido, simultáneamente, en ambos países muestran un comportamiento heterogéneo y no han explorado plenamente los potenciales encadenamientos productivos binacionales: para ellas Argentina es oscilante al tiempo que Brasil es más atractivo. En resumen, desde el lado empresarial, el nacional y el extranjero

instalado en el país, predomina en la actualidad una mirada hacia Brasil que refleja una mezcla de envidia, prevención, optimismo y satisfacción. Estas percepciones tampoco ayudan a generar confianza y autoestima.

La cuestión principal pasa a ser entonces cómo convivir y relacionarse con el país "inevitable" o "indispensable". Esta convergencia de percepciones en la heterogeneidad, tal como la hemos llamado, solo llega hasta aquí: no hay acuerdo sobre los intereses políticos, económicos y estratégicos que deben constituir la relación con Brasil y, en consecuencia, tampoco sobre la mejor forma de ponerlos en práctica.

4. Consideraciones finales

Brasil es cada vez más crucial para Argentina. El 21% de las exportaciones totales (42% de las industriales) del país se dirigen al mercado brasileño, el 82% de los autos manufacturados en Argentina se destinan al país vecino y Brasil ya es el cuarto inversor extranjero. En 2010 llegaron al país 863.492 turistas brasileños, más del doble de lo que lo hicieron en 2009.[17] En ese contexto, es alentador que la imagen de Brasil haya evolucionado favorablemente desde los noventa en adelante, más notoriamente entre los líderes de opinión. Ello, combinado con 1) una creciente mirada neutral hacia Estados Unidos de parte de la población en general y de los líde-

[17] Ver, Emilia Subiza, "Brasil, en la vida cotidiana argentina", en *La Nación*, 22 de mayo de 2011, p. 1 (economía).

res de opinión; 2) una preferencia por relaciones bastante diversificadas de parte de la población en general (entre Estados Unidos, 18%, Brasil, 7%, América Latina, 7% y China, 7%) y una marcada preferencia (42%) por Brasil (siendo Estados Unidos con 6% el último en adhesión) entre los líderes de opinión; y una percepción compartida acerca del creciente liderazgo regional del país vecino (25.8% para población en general y 82.4% entre los líderes de opinión), refuerzan la importancia de la mirada positiva hacia Brasil.[18]

Esta percepción se ve, a su vez, validada por la opinión muy favorable hacia Mercosur entre la población y los líderes de opinión: tanto Brasil como todos los miembros del grupo son vistos como favorecidos por ese proceso de integración. El grado de adhesión a Mercosur también es alto entre legisladores (ver Fuchs); lo cual confirma la existencia de un consenso consistente y prolongado en torno a dicho mecanismo.

La centralidad alcanzada por Brasil y su reconocimiento por parte del Estado y la sociedad argentina es un "buen piso" desde el cual afianzar los vínculos bilaterales. El tránsito de una arraigada cultura de rivalidad a una incipiente cultura de amistad lleva más de un cuarto de siglo, ha brindado dividendos promisorios para ambos y ofrece una buena plataforma desde la cual renegociar los crecientes lazos binacionales. El mundo y la región y la situación nacional de los dos países, especialmente en materia de distribución de atributos de poder económicos, son hoy bien

[18] Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *2010: La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires, CARI, 2011, pp. 27-41.

diferentes al momento en el que los presidentes Alfonsín y Sarney dieron los primeros pasos para poner en marcha una relación bilateral sobre nuevas bases.

El escenario internacional ofrece mejores oportunidades con el auge de Asia pero está pleno de vicisitudes: si el diagnóstico que indica una significativa difusión y redistribución del poder global es correcto, habrá que esperar un marco de tensiones y pugnacidad, pues nadie pierde o gana poder e influencia de modo gratuito. El contexto regional también ofrece interesantes alternativas con la progresiva democratización de América Latina y el palpable repliegue de Estados Unidos en América del Sur; sin embargo, la heterogeneidad regional—bastante manifiesta en esta subregión—no augura una profundización efectiva de la integración. Si a ello agregamos la doble condición del vínculo argentino-brasileño; esto es, su carácter cada vez más estrecho y dispar, cabe esperar asimismo una compleja combinación de convergencias y divergencias entre los dos países. Nunca fuimos India-Pakistán en términos de antagonismo y procuramos en su momento ser algo así como el eje franco-alemán de la integración de América del Sur, una aspiración que hoy carece de sustento. Las circunstancias han cambiado, las percepciones argentinas sobre Brasil son más positivas que nunca y la "interdependencia asimétrica" entre las dos partes es una condición reconocida en Argentina, no desprovista de las suspicacias naturales del más débil en una relación bilateral. En este marco, el principal desafió de esta hora es forjar un "*new deal*" realista y positivo entre ambos países que contemple con especificidad propia lo bilateral y al Mercosur.

LOS AUTORES

Bernardo Sorj: es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y profesor de Sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Formado en Historia de Israel en la Universidad de Haifa y PhD. en Sociología de la Universidad de Manchester. Es codirector del proyecto Plataforma Democrática y de la Colección El Estado de la Democracia en América Latina. Fue profesor visitante en varias universidades de Europa y los Estados Unidos. Autor de 23 libros publicados en varios idiomas. Entre los mas recientes se incluyen: *El Desafío Latinoamericano* (Civilização Brasileira 2008), *Poder Político y Medio de Comunicación* (Siglo XXI 2010) y *La Democracia Inesperada* (Prometeo 2005).

Sergio Fausto: es politólogo y director ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso. Es codirector del proyecto Plataforma Democrática y de la Colección El Estado de la Democracia en América Latina. Autor de *Difícil Democracia* (Siglo XXI, 2011) y articulista del periódico *O Estado de São Paulo*. Fue asesor del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación entre 1995 y 2002 e investigador del Centro Brasileiro de Análisis y Planificación (CEBRAP), de cuyo consejo de socios es miembro.

Carlos D. Mesa Gisbert (La Paz, 1953): Historiador, periodista y político. Fue Presidente y Vicepresidente de Bolivia, así como también Presidente del H. Congreso Nacional de Bolivia en el periodo 2002-2005. Convocó a una Asamblea

Constituyente. Modificó la política nacional de hidrocarburos, viabilizó la elección directa de gobernadores en la ruta hacia las autonomías. Desarrolló durante un cuarto de siglo intensa actividad periodística. Es autor de trece libros y de más de un centenar de documentales histórico-periodísticos para televisión.

Eduardo Pastrana Buelvas: Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania. Es actualmente Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Es editor de la Revista Papel Político. Es Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig de Alemania.

Edmundo González Urrutia: Internacionalista de la Universidad Central de Venezuela, Master of Arts in International Affairs (1981) American University, Washington D.C. Ha sido Embajador de Venezuela en varios países y ha ocupado relevantes posiciones en el ámbito diplomático. Autor de diversas publicaciones. Actualmente es miembro del Consejo Editorial de Internacionales del diario El Nacional de Caracas. Director fundador del Centro de Análisis Diplomático y Estratégico y consultor internacional.

Pedro da Motta Veiga: es Director del Centro de Estudios Integrados y Desarrollo (CINDES) y Socio Director de Consultores EcoStrat. Es asesor regional de la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo. Coordina la Red de Conocimiento del Comercio del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible en América del Sur y es miembro del Comité Directivo de la Red Latinoamericana de Comercio - LATN, por cuyas actividades es responsable en Brasil. Fue Director de FINAME / BNDES y Director General de Funcex - Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior.

Sandra Polónia Rios: es economista y directora del Centro de Estudios para el Desarrollo Integral (CINDES) y socia de Consultores Ecostrat. Especialista en temas relacionados a negociaciones comerciales internacionales y política comercial, Sandra es profesora de Política Comercial en el Departamento de Economía de la Universidad Católica de Río de Janeiro.

Ricardo Gamboa Valenzuela: es abogado, Doctor en Ciencia Política, Universidad de Tübingen, Alemania. Es profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Roberto Russell: especialista argentino en las relaciones internacionales y política exterior de América Latina. Doctor en Relaciones Internacionales. Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington, DC, EE.UU. Master de Ciencias Sociales, con especialización en Ciencia Política,FLACSO, Buenos Aires. Profesor Titular y Director de la Maestría en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella, Presidente de la Fundación Vidanta, Ex Director de Asuntos Académicos del Instituto Nacional de Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores y miembro de consejos del Centro Woodrow Wilson para Académicos Internacionales. Es autor de varios libros y ha publicado más de 150 artículos en libros y revistas especializadas en Argentina y en el extranjero, en la teoría de las relaciones internacionales, relaciones con América Latina internacionales y la política exterior argentina.

Juan Gabriel Tokatlian (1954): Sociólogo argentino (1978) con una Maestría (1981) y un Ph.D. (1990) en Relaciones Internacionales de The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washingon, D.C. (Estados Unidos). Actualmente (desde julio de 2009) Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Fue Profesor en la Universidad de San Andrés (Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina) entre 1999-2008. Vivió 18 años en Colombia entre 1981 y 1998. Fue Profesor Asociado (1995-1998) de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), donde se desempeñó como investigador principal del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Fue co-fundador (1982) y Director (1987-94) del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá). Ha publicado varios libros, ensayos y artículos de opinión sobre la política exterior de Argentina y de Colombia, sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sobre el sistema global contemporáneo y sobre el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.

ÍNDICE